

Raymond BUSQUET.

LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN TUNISIE

**dans le cadre d'application du Décret Beylical
du 8 Juin 1944**

THESE

pour le Doctorat en Droit
soutenue devant la Faculté de Droit de Lyon
le 18 Décembre 1953

Cette Thèse a été honorée d'une subvention
de Monsieur le Résident Général de France en Tunisie

1 9 5 3



Raymond BUSQUET

LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN TUNISIE

**dans le cadre d'application du Décret Beylical
du 8 Juin 1944**

THESE

pour le Doctorat en Droit
soutenue devant la Faculté de Droit de Lyon
le 18 Décembre 1953

Cette Thèse a été honoré d'une subvention
de Monsieur le Résident Général de France en Tunisie

1 9 5 3

UNIVERSITE DE LYON — FACULTE DE DROIT

DOYENS HONORAIRES

- MM. GARRAUD Pierre *, ,  I.
ROUBIER Paul, *,  I.

PROFESSEURS HONORAIRES

- MM. ANTONELLI Etienne, *, ,  I.
PERROUX François,  A.
PERROUX Jean, *, ,  I.
GONNARD René, *, ,  I.

DOYEN

- M. NICOLAS, *, ,  I.

ASSESEUR

- M. ROUBIER,  I.

PROFESSEURS

- MM. COHENDY Georges, *, ,  I., Professeur de Droit Commercial général.
GARRAUD Pierre, *, ,  I., Professeur de Droit Criminel.
ROUBIER,  I., Professeur de Droit Civil.
FALLETTI,  A., Professeur d'Histoire du Droit public et du Droit privé de Doctorat.
LAMBERT Jacques,  A., Professeur de Droit comparé.
NICOLAS, *, ,  I., Professeur de Droit administratif.
PHILIP André,  I., Professeur d'Histoire des Doctrines économiques.
AULAGNON, *,  I., Professeur de Droit civil.
RICHARDOT, Professeur d'Histoire du Droit.
BRUN, Professeur de Droit civil.
TREVoux, , Professeur d'Economie politique.
LAPRAT, Professeur de Droit romain.
PELLOUX, Professeur de Droit constitutionnel.
VINCENT, Professeur de Procédure civile.
MURAT Auguste, ,  A., Professeur d'Economie politique.
GUILLIEN Raymond,  A., Professeur de Science financière et Législation française des Finances.

AGREGES

- MM. GERVAIS André, Professeur de Droit public.
LASSEGUE Pierre, Professeur d'Economie politique.
STARCK Boris, Professeur de Droit civil.
BOUDEVILLE Jacques, Professeur d'Economie politique.

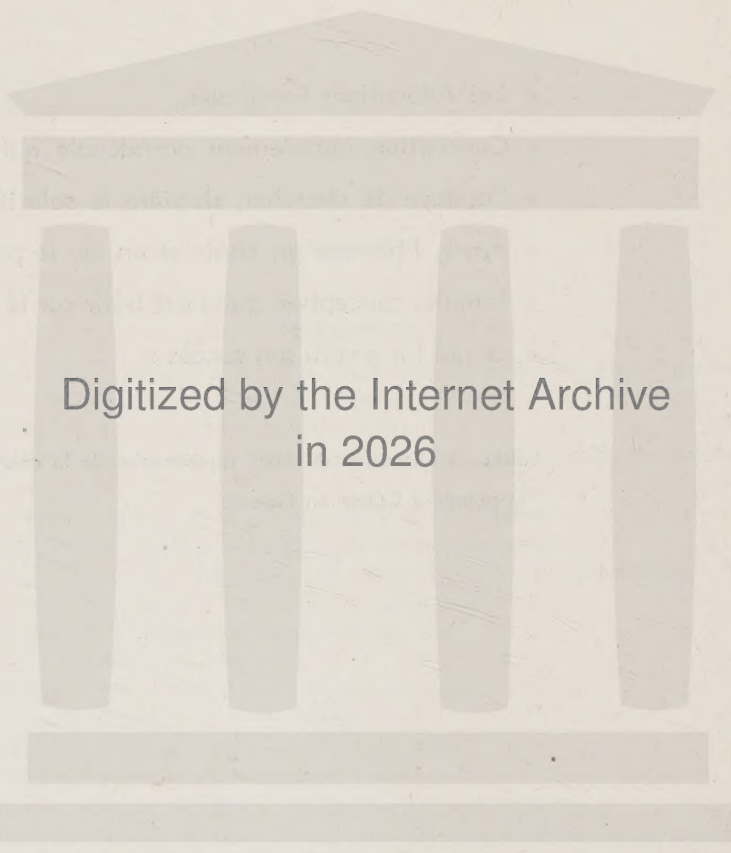


MEMBRES DU JURY

- MM. BRUN, Professeur de Droit civil, Assesseur.
LAMBERT Jacques, Professeur de Droit comparé.
VINCENT, Professeur de Procédure civile.

« Les Allocations Familiales,
« Conception initialement paradoxale qui a eu
« l'audace de chercher, derrière le salarié ano-
« nyme, l'homme en chair et en os, le père de
« famille, conception qui a osé bâtir sur le cœur,
« ce qui lui a valu son succès ».

LEBEL, à l'occasion du 10^{me} anniversaire de la création de
la première Caisse en France.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553217_0009

AVANT-PROPOS

Parvenu à la fin de cet essai sur les Allocations Familiales en Tunisie, j'éprouve une grande confusion devant la modestie de l'apport personnel qu'il représente et la somme considérable de connaissances que je dois à tous ceux qui m'ont guidé, conseillé, instruit.

Aussi voudrais-je, au seuil de cette construction dont je ne suis que le médiocre maçon, exprimer à tous ceux qui m'en ont fourni les matériaux, ma sincère reconnaissance.

Ma gratitude va tout d'abord à Monsieur le Professeur BRUN, qui à l'Université de Lyon, guida mes premiers pas dans plusieurs disciplines du Droit, et qui voulut bien se souvenir de ce très ancien élève pour le conduire une fois encore, de manière si précieuse, dans les recherches qu'il osait entreprendre.

Je veux dire aussi mes remerciements bien vifs à tous ceux auprès de qui, au Secrétariat Général du Gouvernement Tunisien et dans les Services Centraux des Administrations Tunisiennes, j'ai toujours rencontré, malgré mon importunité, l'accueil le plus affable et l'aide la plus efficace. Ces remerciements vont en particulier à Monsieur DEVAUX, Chef du Service de la Prévoyance Sociale au Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, aujourd'hui à la retraite, qui fut un des plus fervents artisans des Allocations Familiales en Tunisie, et à Monsieur SEGUIN, qui lui succéda dans les mêmes fonctions. Ils vont encore spécialement à Monsieur LEPIDI, Administrateur de l'Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques, qui non seulement m'ouvrit largement le Service Tunisien des Statistiques, mais voulut bien, à plusieurs reprises, m'exprimer son point de vue expérimenté sur tant de problèmes économiques et démographiques de la Tunisie.

Je dois encore ma reconnaissance à Monsieur GORET, Chargé des Questions Sociales aux Travaux Publics, dont la connaissance du régime des Allocations Familiales dans les Services Concédés m'a été d'un si utile appoint.

Je remercie Monsieur BEBON, du Service du Travail, Monsieur BAILE, Administrateur du Bulletin Economique et Social de la Tunisie, Monsieur PRAT, Chargé du Service de l'Artisanat au Ministère du Commerce, et les Fonctionnaires de l'Inspection du Travail, qui tous facilitèrent grandement mes recherches et me fournirent une précieuse documentation, avec le fruit de leur expérience personnelle.

Les Caisses d'Allocations Familiales, et notamment la CICAFTU, leur Contentieux, et leurs Avocats, M^e TEMAM et M^e MEDAM, par leur documentation, leur expérience juridique et leurs points de vue, m'ont donné les plus utiles renseignements sur le fonctionnement de ces organismes et sur la jurisprudence qui s'est édifiée sur ce fonctionnement. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma gratitude.

Cette gratitude, je l'exprime aussi à Monsieur ROUILLE, Secrétaire Général de la Confédération Générale du Patronat en Tunisie, et à son collaborateur, Monsieur SAVIGNONI, pour la documentation qu'ils mirent à ma disposition.

Enfin que Monsieur CHAULET, Directeur de la Caisse Interprofessionnelle de Compensation des Allocations Familiales du Département d'Alger, et Monsieur HUMBLLOT, Secrétaire de la Caisse d'Aide Sociale du Maroc, trouvent ici l'expression de mes sentiments de bien sincère reconnaissance pour les renseignements si utiles fournis, tant sur les Caisses d'Algérie que sur la Caisse du Maroc.

Il ne me reste alors qu'à souhaiter n'avoir point fait un usage trop déplorable de cette riche moisson, si généreusement confiée. Et si ces pages peuvent contribuer, si faiblement soit-il, à l'examen d'une œuvre sociale française en terre d'Afrique, j'y trouverai la meilleure récompense.

Qu'il me soit permis d'en puiser l'espoir dans cette pensée de Goethe :

« Le plus mince cheveu jette son ombre... ».

R. B.

INTRODUCTION

Que l'homme, par son travail, puisse assurer son existence, que cette existence soit pour lui la raison d'être et la justification de ce travail, voilà qui sans doute ne paraît pas faire de difficulté sur le plan social.

Et que chacun reçoive selon son travail, voilà qui longtemps fut admis comme un principe indiscutable et suffisant sur le plan économique.

La conjugaison de ces deux postulats amène à cette conséquence que pour assurer à l'homme son existence, il faut, répondant à ses besoins minima, un « minimum de salaire » au-dessus duquel seule la valeur économique du travail fourni détermine le niveau de rémunération. En d'autres termes, au-dessus d'un minimum nécessaire à la subsistance humaine, seules des considérations économiques justifient l'échelle des salaires. La primauté de l'économique sur le social s'affirme alors sans discussion.

Mais l'existence implique, en fait, des besoins infiniment respectables dont la nature et l'importance varient avec chacun. Sans s'arrêter à ceux qui échappent à notre sujet, les besoins du plus ou moins grand nombre de personnes dont un individu assume la « charge » de droit ou de fait, varient en fonction du nombre de ces personnes. Parmi elles, les enfants sont au tout premier plan, tant par leur nombre que parce que, insusceptibles de pourvoir à leurs ressources propres, leur départ dans la vie amène celui qui a la responsabilité de leur existence à y consacrer toute une longue période de sa vie active, de sa vie professionnelle, souvent un tiers, parfois la moitié de cette vie.

Dès lors un hiatus surgit, flagrant, entre les deux principes que nous soulignons en commençant.

D'une part, au bas de l'échelle des salaires, la même rémunération pour un travail donné va tragiquement se révéler insuffisante au fur et à mesure de l'augmentation des charges familiales : le niveau de vie risque de descendre au-dessous du minimum. Pour des raisons vitales, à travail égal, il ne peut y avoir salaire égal.

D'autre part, à n'importe quel niveau de l'échelle des salaires, un sentiment de justice sociale pousse à considérer qu'à travail égal chacun devrait trouver le moyen d'aspirer à un standard de vie semblable, sinon identique. Or des charges différentes ne peuvent lui permettre d'y prétendre que si sa rémunération varie en fonction de ces charges.

Raisons vitales à la base, raisons de justice tout au long de l'échelle, ce sont ces considérations humaines qui poussent à compléter la règle « A travail égal, salaire égal » d'inspiration économique, par le principe « A charge inégale, ressources inégales », d'inspiration sociale. Trait d'union entre l'œuvre de l'homme et ses besoins, la rémunération du travail ne reste équitable que si elle tient compte de l'œuvre et des besoins, que si elle est en quelque sorte la résultante de ces deux facteurs.

Tels sont, schématiquement, les principes qui, depuis moins d'un siècle, amenèrent à se soucier de la situation familiale du salarié, et, conduisirent à la conception moderne des Allocations familiales. Rappelons à cet égard les termes de l'Encyclique « *Rerum novarum* » par lesquels le Pape Léon XIII affirmait hautement que « le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête » : il doit pouvoir lui permettre de subvenir aux besoins des siens. C'est encore ce que son successeur, le Pape Pie XI, développait dans l'Encyclique « *Casti Conubii* » en disant qu'il fallait que « tout père de famille puisse gagner ce qui, étant donné sa condition et la localité qu'il habite, est nécessaire à son entretien et à celui de sa femme et de ses enfants », et il ajoutait : « Il n'est pas permis de fixer un taux de salaire si modique que, vu l'ensemble des circonstances, il ne puisse suffire à l'entretien de la famille ».

Plus tard un autre souci très différent devait se manifester à côté des considérations de justice sociale et de respect des besoins familiaux du salarié, celui de lutter contre une dénatalité qui, en France, allait en s'accroissant de manière plus particulièrement inquiétante après la première guerre mondiale. Les allocations familiales furent alors retenues, parmi d'autres mesures, comme un moyen d'encourager la natalité.



Mais si, pour des raisons diverses, l'institution d'allocations familiales apparaissait éminemment désirable, elle se heurtait à l'origine à une objection sérieuse. Idéalement souhaitable et juste, elle semblait insusceptible de s'inscrire dans les faits d'une économie libérale. C'est ce que Leroy-Beaulieu exprimait en ces termes un peu ironiques : « Quelques écrivains ont imaginé une formule qui leur apparaît comme équitable, celle du sursalaire familial. Pour être bien intentionnés et partir d'un excellent cœur, ce ne sont pas moins là des niaiseries. Dans la question des salaires, nous sommes dans le domaine des relations économiques et juridiques et non dans celui de la charité et de l'assistance. Il est clair qu'un même ouvrage ne peut avoir trois ou quatre prix différents, suivant qu'il a été fait par un ouvrier marié avec deux ou trois enfants, ou bien par un ouvrier avec huit ou dix enfants; s'il en était autrement, personne ne voudrait plus occuper des ouvriers ayant de nombreuses familles, les célibataires resteraient seuls recherchés, on repousserait les chefs de familles nombreuses. Les braves gens qui ont inventé le salaire familial exclueraient ainsi de tout travail les hommes auxquels ils portent le plus d'intérêt ».

La réponse à cette objection fut l'organisation de la « Compensation », technique qui, en répartissant équitablement entre les employeurs la charge du « sursalaire familial » rendait pour eux la situation de famille de leurs salariés économiquement indifférente.



De ces allocations familiales justifiées dans leur principe, réalisables dans leur application, il reste à rappeler sommairement la récente histoire, d'abord en France, puis en Tunisie. Car tenter leur étude dans la Régence sans se souvenir d'abord de ce qu'elles furent et de ce qu'elles sont dans le pays qui en inspira le régime, serait renoncer souvent à en comprendre le sens ou à en interpréter la portée (1).

(1) Pour la rédaction de ce bref historique, nous nous sommes reportés pour une grande part aux notes de M. Jacques LEBLANC, au *Dalloz Périodique* 1932, IV P. 97, sous la Loi du 11 Mars 1932.

C'est en 1860 que s'inscrit la première manifestation timide des allocations familiales. Par une circulaire du 26 décembre de cette année-là, le Département de la Marine accorda aux inscrits maritimes, quartiers-maitres et marins justifiant de cinq ans de service, une allocation de 10 centimes par jour et par enfant. Ces allocations furent par la suite étendues successivement aux différentes catégories de fonctionnaires (1) dont le traitement n'excédait pas certains maxima. Ces initiatives de l'Administration furent alors reprises par le législateur : une loi du 30-12-1913 ouvrit un crédit pour accorder des allocations familiales à tous les militaires jusqu'au grade de commandant inclus, payables pour tout enfant au-dessous de 16 ans à partir du troisième. Puis une Loi du 7 avril 1917 étendit le système à tous les fonctionnaires ayant un ou deux enfants avec un traitement annuel inférieur à 4.500 frs. Enfin une Loi du 18-10-1919 généralisa la réforme en ouvrant droit aux allocations familiales à tous les fonctionnaires sans exception. Dépasant alors le cadre des fonctionnaires, le législateur élargit encore le champ d'application de l'institution. Une loi du 19 Décembre 1922 stipula que les cahiers des charges des marchés de T.P. passée au nom de l'État, des départements, des communes et des établissements publics pourraient prévoir l'obligation pour les soumissionnaires de servir des allocations familiales au personnel occupé à ces travaux. Les modalités d'application de la loi firent l'objet de trois décrets du 13 juillet 1923. Le premier relatif aux marchés de l'État « imposait » l'obligation aux soumissionnaires d'assurer à leurs salariés des allocations familiales. Le deuxième relatif aux communes et le troisième relatif aux marchés des établissements de bienfaisance « recommandait » l'insertion de clauses d'allocations dans le cahier des charges.



Parallèlement à l'action des Pouvoirs publics et à l'action législative, mais dans des limites à l'origine assez modestes, des sociétés et des industriels s'inquiétèrent de bonne heure du sort de leurs salariés chargés de famille : en 1884, les Etablissements Klein, de Vignille ; en 1891, Léon Harmel, Filateur du Val du Bois; en 1909, la Société Lyonnaise des Eaux et Eclairages ; en 1914, les Papeteries de Rives ; en 1916, la Maison Michelin.

Ces expériences demeuraient clairsemées. Seules des sociétés importantes étaient assez puissantes pour les tenter. En outre le danger apparut bientôt que pour réduire les charges imposées dans une période de dépression économique, ou simplement pour réduire les frais généraux, les employeurs n'en viennent systématiquement comme le craignait Leroy-Beaulieu, à éliminer les pères de famille de leur personnel. C'est alors qu'apparaissent les premières Caisses de Compensation sur l'initiative presque simultanée de Marcesche, le 1^{er} Avril 1918 à Lorient, et de Romanet (Ets Régis Joya), le 1^{er} Mai 1918, à Grenoble. Au lieu de laisser aux établissements la charge des allocations familiales, une Caisse était instituée pour en assurer le service aux salariés des établissements adhérents, et pour répartir ensuite entre ceux-ci la charge de ces allocations au prorata des salaires versés ou des employés occupés par chacun.

Le développement de ces Caisses connut alors un essor rapide que les chiffres suivants mettent en relief :

(1) En 1897 au profit des Agents des Contributions Indirectes ; en 1899, des Agents des Douanes ; en 1908, des Instituteurs ; en 1909, des Postiers.

Années	Nombre de Caisses	Nombre de salariés assurés	Allocations versées (en millions francs)
1920	6	50.000	1
1925	160	1.110.000	142
1930	232	1.820.000	342
1931	230	1.850.000	380 (1)

En ajoutant encore la masse des bénéficiaires des mesures législatives et administratives visée plus haut, il ressort que dès 1929, 4.260.000 âmes touchaient 1.650.000.000 de francs d'allocations. Le moment paraissait donc favorable à une généralisation du système. D'autre part la crise économique commençait à se faire sentir et il était à craindre que pour réduire leurs frais généraux et lutter contre des concurrents qui n'avaient pas cru devoir ou pouvoir verser des allocations, les adhérents des Caisses n'en vinssent à s'en retirer progressivement. L'idée de l'affiliation obligatoire et généralisée s'imposa : ce fut l'œuvre de la loi du 11 mars 1932, qui constitue le monument fondamental dans lequel la législation tunisienne devait puiser son inspiration une douzaine d'années plus tard.

Son esprit et son économie méritent donc quelques brèves indications.

Inscrite au Livre I du Code du Travail, Titre II qui traite « Du Salaire », cette loi en a constitué le Chapitre V intitulé « Des Allocations Familiales ». D'une part elle généralisa le bénéfice des allocations à tous les salariés sans distinction ni d'âge, ni de sexe, ni de nationalité dans le cadre de toutes les professions et branches économiques. Seuls les domestiques attachés à la personne étaient écartés de son application (2). D'autre part, l'affiliation à une caisse de compensation devint obligatoire, mais avec cette précision que les employeurs restaient libres de choisir la caisse qui leur plairait. C'était, selon une formule qui fut chère à l'époque : « La liberté dans l'obligation ». Par ailleurs des Caisses existaient déjà et fonctionnaient normalement avec succès, riches d'expérience. Dès lors le législateur ne jugea pas nécessaire, en cet état de créer une organisation entièrement nouvelle. En outre enfin il différa la mise en vigueur de la loi en prévoyant son application par étapes : celle-ci fut subordonnée d'abord à la publication de deux règlements d'administration publique, ensuite à la publication d'une série de décrets précisant la date de mise en vigueur de la loi dans les diverses professions ou catégories professionnelles et dans les diverses régions : vingt-quatre décrets furent publiés à cet effet du 12 Août 1933 au 13 Novembre 1936.

A la veille de la guerre une nouvelle étape fut franchie en France avec le Décret-loi du 29 juillet 1939, communément dénommé « Code de la Famille ». D'une part le bénéfice des allocations, réservé jusque là aux salariés, était étendu à l'ensemble de la population active, « à tous ceux qui tirent d'une activité professionnelle quelconque leurs principaux moyens d'existence ». D'autre part, tandis que jusque-là les allocations variaient selon la profession et le lieu du travail, la loi nouvelle posa le principe de l'égalité des allocations pour tous les allocataires d'une même résidence.



(1) Ces chiffres ont été donnés dans le Rapport au Sénat par François SAINT-MAUR et sont reproduits dans les notes de Jacques LEBLANC, déjà cité. A titre indicatif signalons que le nombre de Caisses est maintenant ramené à 111 ; le montant des Allocations distribué par la Sécurité Sociale en 1951 s'est élevé à 337 milliards de francs.

(2) Il faut toutefois signaler que pour les artisans il y eut quelques hésitations d'interprétation.

La France venait à peine de sortir de la guerre qu'elle fit un nouveau pas considérable avec l'Ordonnance du 4 Octobre 1945 intégrant les allocations familiales dans le cadre de la Sécurité Sociale, qu'elle réorganisait et développait. Une loi du 22 Août 1946 refondit bientôt d'autre part l'institution même des allocations. Le système mit fin au pluralisme des caisses, sources d'inégalités graves. Une caisse unique fut établie par circonscription territoriale. D'autre part, d'organismes patronaux au'elles étaient jusque là, les caisses devinrent des organismes administrés par un conseil d'administration comprenant à égalité représentants patronaux et salariés. Enfin, le bénéfice des allocations était étendu notamment à des personnes n'exerçant aucune activité professionnelle.



Lorsque ces derniers textes parurent en France, le régime des allocations familiales se trouvait promulgué en Tunisie depuis un peu plus d'un an par un décret beylical du 8 Juin 1944. C'est dire évidemment que ce décret ne pouvait en subir l'influence. Mais eût-il paru après leur publication, il n'est pas à penser que leur action se serait fait sentir davantage sur l'institution tunisienne, ainsi que nous pensons le mettre en relief par la suite. Inscrit dans le cadre de l'œuvre sociale française dans la Régence, ce décret vint heureusement à son heure pour en compléter le monument.

Fortement inspiré, nous l'avons dit, de la loi française du 11 Mars 1932 instituant les Caisses obligatoires, le décret beylical profitait de l'expérience acquise par l'Algérie dont les caisses de compensation remontent à 1941. Implantées depuis trois ans en terre nord-africaine, dans un cadre économique, démographique et psychologique présentant d'essentielles analogies, les réalisations algériennes devaient être précieuses pour les promoteurs de l'œuvre tunisienne : ils surent en profiter.

Création d'esprit français instaurée en Pays Africain dont la conjoncture si particulière devait infléchir les conceptions, parfois même les principes, le décret dut réaliser ce compromis heureux ; et tel qu'il fut publié il y a près d'une dizaine d'années, il subsiste dans toutes ses grandes lignes comme une œuvre vivante s'insérant de plus en plus dans la vie sociale et économique.

Sans doute, depuis, le Décret a connu plusieurs retouches par les décrets beylicaux des 12 Octobre 1944, 9 Juillet 1945, 10 Avril 1947, 18 Septembre 1947, 27 Mai 1948, 29 Juillet 1948, 9 Février 1950 et 30 Mars 1950. Sans doute en subira-t-il encore, et sans doute enfin n'est-il pas aujourd'hui encore appliqué dans toutes ses dispositions ni à tous ceux pour qui il est fait. Mais si l'ouvrage a été remis vingt fois sur le métier, ce ne fut que pour en affirmer le dessin, non pour le transfigurer ; et nous pouvons dire aujourd'hui que, malgré des difficultés nombreuses et importantes, l'œuvre française des allocations s'est acclimatée au soleil de la Tunisie. Son développement vivace en fait une œuvre vivante.

C'est à cette œuvre, dans sa conception et dans ses réalisations originales que nous voulons nous attacher ici. Sans doute une étude complète des allocations familiales en Tunisie imposerait-elle l'examen des régimes qui échappent à l'application du décret ; tel le régime des fonctionnaires. Mais indépendamment de ce que ces régimes n'affectent qu'un nombre relativement restreint d'intéressés, ils ne sont en définitive que des cas particuliers, dont, au surplus, l'originalité paraît moins accusée par rapport aux institutions similaires métropolitaines. Seul le régime de droit commun retiendra ici notre attention.

Dans ce cadre nous nous proposons d'examiner d'abord le champ d'application du décret, les droits et les obligations des employeurs astreints à l'affiliation, ceux des salariés bénéficiant des allocations. Nous essayerons alors de déterminer la nature juridique des allocations. En un mot, dans une première partie, nous analyserons :

I. — « L'Institution des allocations familiales ».

Dans une seconde partie, nous nous pencherons sur l'organisation des caisses, puis sur leur fonctionnement. Nous tenterons d'en déduire leur nature juridique. Cette partie sera consacrée à :

II. — « L'Institution de la compensation ».

Enfin nous essayerons de situer la construction juridique des allocations dans le cadre des réalités qui les commandent, et de celles qu'elles déterminent, réalités du milieu et résultats acquis.

Nous jetterons alors un rapide coup d'œil d'ensemble pour comparer conception et réalisation avec l'œuvre française en France et dans le reste de l'Afrique du Nord, pour tenter de déterminer quelques traits dominants, de mettre en relief quelques aspects originaux, et de discerner peut-être quelques perspectives.

Ce sera :

III. — « L'Institution au contact des réalités. Vues critiques et comparées »

TITRE I

L'INSTITUTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Les allocations familiales, dans leur acception la plus générale, sont un versement pécuniaire fait à celui qui assume les charges familiales.

I. — Il importe donc de rechercher d'abord qui supportera le poids de ces allocations et sous quelles formes.

II. — Il faut ensuite déterminer à qui elles sont destinées, c'est-à-dire : Qui y a droit, qui y ouvre droit, à qui elles sont versées.

III. — Il faut enfin dire en quoi elles consistent, comment elles sont déterminées et quelle est leur nature.

CHAPITRE I

LES ALLOCATIONS - QUI LES DOIT ? SOUS QUELLE FORME ?

Lorsqu'un employeur, en dehors de toute obligation imposée par la Loi, décide de verser à son personnel des allocations familiales, il est évident que ce qu'il donne et ce que reçoit le personnel constitue une seule et même prestation. Mais dès l'instant que le service des allocations est assuré par l'intermédiaire d'une caisse à laquelle l'employeur adhère librement ou par suite de l'obligation que lui en fait la loi, deux opérations distinctes s'effectuent : le versement d'une contribution ou d'une cotisation par l'employeur à la caisse, le versement d'une allocation par la caisse à l'attributaire.

Il convient donc, en étudiant la charge des allocations, de préciser :

- 1°) D'une part, qui en est débiteur, qui est « assujetti » ;
 - 2°) D'autre part, quelle est la charge que ces débiteurs assument, ce que sont ces « cotisations » qui leur incombent.
-

SECTION I

« QUI DOIT LES ALLOCATIONS ? LES ASSUJETTIS »

Le décret beylical du 8 Juin 1944 précise, dans ses deux premiers articles, qui est assujetti, en déterminant dans le cadre de quelles activités économiques et à quelles conditions l'inscription à une caisse est obligatoire.

Certes il apparaît tout de suite que l'assujettissement à une caisse n'est pas la seule manière dont le décret conçoive l'obligation de participer à un régime d'allocations : d'une part en effet le paragraphe 2 de l'article 1 prévoit qu'un arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement fixera les modalités d'application du décret « aux entreprises concessionnaires de Travaux Publics » qui, nous le verrons, assurent par elles-mêmes le service des allocations à leur personnel. D'autre part l'article 35 du décret prévoit une autre exception de même nature pour les salariés employés en régie par l'Etat et les Collectivités Publiques. Mais il s'agit précisément là de régimes exorbitant du droit commun, et la règle générale reste qu'il n'est d'obligation à allocations familiales que dans le cadre de la compensation assurée par les caisses.

Nous serons donc amenés à voir plus spécialement ce régime de droit commun. Nous donnerons ensuite un aperçu des régimes d'exception prévus au décret.

I

LE REGIME DE DROIT COMMUN

L'observation liminaire qui s'impose est qu'en Tunisie, seuls des employeurs peuvent être assujettis aux allocations familiales.

Encore faut-il, sans doute, que ces employeurs exercent certaines activités professionnelles déterminées par la loi, et que les salariés qu'ils emploient le soient dans des conditions précises. Mais sous le bénéfice de ces observations, en dehors du cadre professionnel, il n'est pas d'obligation aux allocations. Et, dans ce cadre, seul celui qui occupe de la main-d'œuvre salariée, est tenu de s'affilier à une caisse pour participer à la charge des allocations. C'est ce qui résulte de l'article 2, alinéa 2 du décret beylical du 8 Juin 1944 dans sa rédaction actuelle :

« Les employeurs occupant actuellement un ou plusieurs salariés, quelle que soit la forme ou la nature juridique du contrat qui les lie dans les établissements ou professions énumérés à l'art. 1^{er} ci-dessus, doivent s'affilier à une caisse de compensation ».

Ainsi ce texte fixe en définitive quatre conditions à l'obligation d'affiliation :

- a) Il faut être employeur de salariés ;
- b) L'emploi d'un seul salarié suffit ;

- c) Cet emploi doit être habituel ;
- d) Cet emploi doit se faire dans un des établissements ou professions énumérés à l'art. I du Décret.

**

A) Etre employeur de salariés, c'est employer les services d'autrui dans le cadre d'un contrat de louage de service, ou (suivant la désignation économique plus communément employée aujourd'hui) dans le cadre d'un contrat de travail verbal ou écrit, individuel ou collectif.

Le principe ainsi posé est donc simple et ne semble souffrir aucune difficulté. En fait la pratique révéla qu'il est souvent fort délicat de déceler avec certitude le contrat de travail. Ni en France ni en Tunisie il n'existe de définition légale du salarié. Au cours des travaux préparatoires à la loi française du 11 Mars 1932, dont nous avons dit qu'elle est la source d'inspiration de la législation tunisienne sur les allocations familiales, le Docteur Chauveau, dans un rapport écrit (1) rappelait que « la condition du salarié implique essentiellement des relations régulières de subordination du salarié à l'égard du patron qui a la direction du travail sans distinguer d'ailleurs suivant la durée ou la continuité du travail ni suivant le mode de paiement ». Ce sont ces « relations régulières de subordination » qui, aux yeux du législateur des allocations familiales, caractérisent le contrat de travail. Et la jurisprudence tunisienne, dans plusieurs espèces, est nettement en ce sens :..... « Attendu que sa situation n'est pas celle d'un salarié qui comporte subordination et surveillance » (Trib. Civ. de Tunis - 17 Mars 1951 - CICAFTU c/Ctes Brahim) ; « Attendu que le lien de subordination entre travailleur et employeur, caractéristique de l'état de salarié, fait défaut en l'espèce » (Trib. Tunis 5 Juillet 1951, Fenèche c/ CICAFTU) ; « Considérant.... qu'on doit admettre que les travailleurs dont il s'agit ne peuvent prétendre aux dites prestations qu'autant que selon le principe constant en cette matière il existe entre eux et leurs employeurs un lien certain de subordination » (Cour d'Appel Tunis 19 Janvier 1952, CICAFTU c/ Perez) (2).

Ces décisions furent rendues à propos d'auxiliaires familiaux ou de travailleurs à domicile : la jurisprudence tunisienne se refuse en principe à voir en eux, faute de subordination suffisante, des salariés de ceux qui emploient leurs services. Cependant il faut rappeler qu'à côté de cette notion de subordination juridique qui caractérise le contrat unissant le salarié à l'employeur, une autre notion s'est également fait jour : celle, plus large, de « dépendance économique » (3). Tel ouvrier à domicile qui ne connaîtra pas cette surveillance et cette subordination de droit à laquelle font allusion les décisions citées plus haut, pourra néanmoins se trouver sous la dépendance économique étroite de celui qui, moyennant une rémunération forfaitaire, lui confie l'exécution d'un travail déterminé, dépendance qui résultera notamment du fait que le salarié tire de son travail son unique moyen d'existence et est, en général, insusceptible d'assumer les risques de son activité.

Le critère de la subordination économique ne paraît cependant pas en général retenu par la majorité de la jurisprudence métropolitaine ni par la majorité de la doctrine. La Cour de Cassation s'en est tenue pendant longtemps à la seule notion

(1) Cité par Roger RHEIN « Les All. Familiales obligatoires », SIREY 1933, P. 77.

(2) Aucune de ces décisions n'a été publiée.

(3) L'idée a été défendue plus spécialement par P. CUCHE « Du rapport de dépendance, élément constitutif du Contrat de Travail » — Revue critique 1913, P. 412 — Voir aussi « La définition du salarié et le critérium de la dépendance économique » D. H. Chron. 1932, 101.

de subordination juridique en cherchant notamment si l'employeur s'immisce ou non dans la direction, l'exécution et la surveillance du travail, s'il donne des ordres à l'ouvrier ou s'il lui laisse dans l'accomplissement de sa tâche une indépendance incompatible avec l'état de subordination qui constitue l'élément essentiel du louage de service. Mais avec le développement des lois sociales, il apparaît que celles-ci sont de plus en plus influencées par le critère de subordination économique (1). L'art. 33 du Code du Travail à propos du salaire du travailleur à domicile fait expressément éclater la notion de subordination juridique au profit d'un concept plus large. Il semble dès lors que, sans accueillir expressément le concept économique de dépendance, l'évolution tende actuellement en France à élargir la notion de subordination juridique. C'est ainsi qu'un chef de chantier jouissant d'une certaine liberté dans sa tâche, responsable des malfaçons, a été considéré récemment comme lié par un contrat de louage de service, du fait qu'il restait dans la situation d'un ouvrier qualifié maintenu dans un état de subordination juridique par les autres conditions du contrat (2).

Quoi qu'il en soit, il est important de relever qu'en Tunisie nous ne trouvons pour l'instant aucun texte législatif qui fasse place à cette notion de dépendance économique. Plus spécialement, si l'art. 2 de l'Ordonnance du 19 Octobre 1945 a admis en France qu'un tel lien suffirait pour entraîner l'assujettissement à la Sécurité Sociale, aucune disposition semblable n'existe dans la Régence en matière d'allocations familiales. Il paraît donc normal de suivre en l'occurrence la jurisprudence tunisienne que nous citions plus haut. La notion de dépendance économique n'a pas place en Tunisie pour définir le contrat de travail. Il faut en rester à celle, plus étroite, de subordination juridique. Elle a pour elle, en outre, l'avantage sur le plan pratique, de répondre à des situations de fait plus aisément discernables dans un pays où le faible développement des conventions collectives, l'absence généralisée de contrat écrit, et bien souvent l'imprécision des rapports de droit entre employeurs et salariés, rendent déjà fort délicate la révélation de la subordination juridique.



Ainsi limité dans le caractère et l'étendue du lieu qui doit unir l'employeur au salarié, le contrat de travail implique encore un second élément tout aussi capital pour imposer à l'employeur son affiliation à une Caisse de Compensation ; c'est l'existence d'une rémunération, d'un salaire, en contrepartie du travail fourni. Le contrat de travail est en effet une convention par laquelle un travailleur, **un salarié**, s'engage à accomplir un travail au profit d'un employeur en se plaçant dans une situation de subordination moyennant une rémunération qui est, en principe en argent. Le paiement d'une rémunération est de la nature du contrat de travail au point que là où il y a contrat de travail, une rémunération sera dûe, encore qu'elle n'aurait pas été expressément stipulée : le travail mérite toujours salaire à la différence de certains contrats (3), comme le mandat qui présume la gratuité des services à défaut de clauses contraires (Art. 1986 du Code Civil). En tout état de cause, et même en admettant que la prestation de services gratuits puisse constituer un contrat de travail, la cotisation patronale devant être calculée sur le montant des salaires

(1) Voir ROUAST « La notion de contrat de travail et la loi sur les Assurances Sociales ». Sem. Jur. 1929, 329.

(2) C. d'Appel de Chambéry, 28 Janvier 1952. D. H. 1952. Jurisp. 571.

(3) Cass. Civ. 3 Août 1942 (Droit Social 1943, P. 231) « Le contrat de louage de services étant un contrat à titre onéreux, une rémunération doit avoir été convenue expressément ou tacitement. »

versés, comme nous le verrons, il ne peut évidemment y avoir affiliation utile que dans la mesure où il y a contrat de travail salarié.

Cette observation a les conséquences suivantes :

1°) L'emploi d'auxiliaires familiaux n'entraîne pas en principe pour l'employeur l'obligation de s'affilier, à moins qu'il n'apparaisse de manière suffisante qu'un salaire leur est réellement versé. La preuve devra dès lors en être faite (Trib. Tunis 26 Octobre 1950 : M. P. c/Mohamed B. Souilhac; 17 mars 1951, CICALFU /cte Brahim : non publiés). Répondant à une question écrite de M. Fouillaud, le Ministre du Travail (J.O. du 24 décembre 1933) déclarait en France : « Ne sont pas soumis à la loi du 11 Mars 1932 sur les « allocations familiales, ni d'ailleurs à « toute la législation du travail, les établissements où ne sont employés que les « membres de la famille sous l'autorité, soit du père, soit de la mère, soit du « tuteur ». Cette réponse (1) met donc une condition à la dispense d'affiliation : c'est que l'auxiliaire familial soit « sous l'autorité du père, de la mère ou du tuteur », d'où il paraît suivre que seuls les enfants et les enfants mineurs dispensent de l'affiliation. Cette réponse à propos de la loi française du 11 Mars 1932 vaut-elle pour la Tunisie ? Il semble qu'elle soit à la fois trop catégorique et trop restrictive. D'une part elle ne paraît valoir que dans la mesure où rien n'établit que l'auxiliaire familial perçoit un salaire véritable : si cette preuve venait à être faite, il n'y aurait aucune bonne raison d'écarter l'employeur de l'affiliation à une caisse. L'observation ne vaut que comme présomption de non-salariat. D'autre part, il semble que cette présomption pourrait être appliquée à une conception plus vaste de la famille en la faisant jouer au profit des frères, cousins et neveux qui constituent souvent, en fait, dans la société tunisienne, des « auxiliaires familiaux » non rémunérés. L'entreprise familiale reste dans le cadre des activités traditionnelles plus habituelle que dans nos sociétés occidentales, et la famille garde aussi une acception plus large dont il semble falloir tenir compte. Observons que les décisions de jurisprudence tunisienne citées plus haut avaient trait à des cas d'espèce concernant des neveux et des frères.

2°) Dans le même esprit, l'apprenti non rémunéré n'entraîne pas l'assujettissement de l'employeur : ceci ne fait aucune difficulté. La difficulté pourrait naître à partir du moment où l'apprenti est rémunéré. Le contrat d'apprentissage n'est pas un contrat de travail et la rémunération de l'apprenti n'a souvent que le caractère d'une gratification, parfois d'une gratification en nature, l'apprenti recevant par exemple sa nourriture à la table de l'employeur. Cependant, dès lors qu'il est reconnu un droit à une rémunération, si modeste soit-elle, qu'il ne s'agit plus d'une simple générosité occasionnelle dépendant de la seule libéralité de l'employeur, il paraît bien qu'il s'agit d'un véritable salaire accordé (2) qui implique par voie de conséquence l'adhésion de l'employeur à une caisse. L'existence de ce salaire ne soulèvera qu'une question de preuve parfois difficile à administrer.

Ces deux traits caractéristiques du contrat de travail retenus — existence d'un lien juridique de subordination, existence d'un salaire — la forme que revêt

(1) Une réponse semblable était faite à Jean Malihié (J. O. du 4-8-1934).

(2) L'existence d'un contrat d'apprentissage est compatible avec le versement d'un salaire si le travail exécuté présente pour le maître un certain intérêt (Cass. Civ. 29 Mai 1906, S. 1911, 1-133) ce qui est à peu près toujours le cas, au moins dans le cadre de l'économie traditionnelle tunisienne.

Une lettre du Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale à Messieurs les Inspecteurs Divisionnaires du Travail considérait que la rémunération de l'apprenti n'avait pas le caractère de salaire. Mais ce point de vue n'a été suivi ni par les Caisses de Compensation ni par les Commissions Arbitrales de Travail, et cela, semble-t-il, à juste titre.

tira par ailleurs le contrat de travail reste indifférente. L'art. 2 du décret beylical du 8 Juin 1944 précise que les employeurs doivent leur affiliation s'ils occupent habituellement un ou plusieurs salariés « quelle que soit la forme ou la nature juridique du contrat qui les lie ». Ce membre de phrase n'existait pas dans le texte primitif ; il a été ajouté par un décret du 12 Octobre 1944 : la volonté du législateur n'en est que plus en relief. Mais si la « nature juridique » elle-même du contrat est indifférente, encore faut-il qu'elle s'analyse en un louage de service, faute de quoi il n'y aurait plus d'employeurs ni de salariés. Sous le bénéfice de cette précision, les relations entre patrons et employés, les conditions d'exécution du travail, la forme de la rémunération seront indifférentes ; et suivant les dispositions de l'Art. 34, il apparaît notamment que le travail peut avoir lieu indifféremment « dans les locaux de l'entreprise ou à domicile » sauf, dans ce dernier cas, à rechercher bien entendu s'il ne s'agit pas d'un contrat d'entreprise ou louage d'ouvrage au lieu d'un contrat de travail ou louage de service. Peu importe que le salaire soit fixé à forfait, au temps, ou à la tâche, sauf à rechercher là encore, dans cette dernière hypothèse, s'il n'y a pas louage d'ouvrage ou d'industrie. Peu importe que l'employeur occupe des personnes effectuant un travail habituel ou occasionnel, sous réserve que les personnes effectuant un travail « occasionnel » pour elles, soient pour l'employeur d'un emploi « habituel ». Peu importe encore que le salaire comporte « en tout ou en partie des avantages en nature ou des sommes remises volontairement à titre de gratification par la clientèle de l'employeur » (Art. 8) ou que ce salaire comporte des commissions ou participations aux bénéfices. Ce sont là des dispositions indifférentes derrière lesquelles il reste toujours à déterminer s'il y a ou non contrat de travail avec les deux aspects que nous avons dégagés, qui lui sont propres :

Existence de la subordination juridique,

Existence d'une rémunération ayant le caractère d'un salaire.

B) Mais, ceci posé, l'emploi d'un seul salarié suffit pour imposer l'assujettissement. Souvent sans doute dans la pratique l'employeur n'utilisant qu'un seul salarié ou un petit nombre de salariés, prétendra échapper à la législation des allocations familiales en faisant valoir le caractère artisanal de son entreprise, une main-d'œuvre restreinte étant une des caractéristiques de l'artisanat, et l'artisanat échappant, nous le verrons, à l'application du décret beylical du 8 Juin 1944. Mais si la contestation ainsi soulevée peut parfois amener des difficultés d'appréciation de fait, il n'en demeure pas moins que lorsque le caractère artisanal de l'entreprise n'est pas reconnu, l'assujettissement s'impose à l'employeur, n'occuperait-il qu'un seul salarié.

C) Il faut par contre que l'emploi de cette main-d'œuvre salariée soit pour l'employeur une opération « habituelle » de son entreprise. Ce terme avait été introduit dans la loi française du 11 Mars 1932 sur les observations du rapporteur LEROLLE : « S'il est légitime d'obliger l'employeur qui occupe habituellement des salariés à s'affilier à une Caisse de Compensation pour servir des allocations familiales à son personnel, il est impossible d'imposer cette obligation à celui qui n'occupe qu'occasionnellement un salarié ». Reste alors à déterminer quand il y aura occupation « habituelle » ? Ce sera souvent, dans la pratique, une question délicate à trancher, qui en dernier ressort appartiendra à l'appréciation souveraine

des juridictions compétentes. Tel boulanger travaillant seul à l'ordinaire, qui engage un ou plusieurs ouvriers à l'occasion d'une période de fête, n'en fait qu'un emploi occasionnel durant ces quelques jours, et n'est pas, dès lors, sujet à affiliation. Telle entreprise discontinue, qui pendant ses périodes d'activité, si brèves soient-elles, même de 24 heures, fait un emploi habituel de main-d'œuvre (entreprise de chargement, acconier, par exemple) devra indubitablement son adhésion à une Caisse, même si la main-d'œuvre habituellement employée dans ces cas-là n'est qu'une main-d'œuvre occasionnelle.

Il faut rappeler qu'en France on a parfois cherché à donner une définition précise de l'occupation habituelle (fût-ce grâce à quelque arbitraire) en fixant une durée minimum à l'occupation pour lui reconnaître ce caractère (1). Mais rien de semblable n'a été discuté ou abordé en Tunisie, et il y a donc lieu de s'en tenir aux principes généraux du Droit à cet égard.

*
**

D) La dernière condition fixée par la loi pour qu'un employeur puisse être assujéti, est que son activité entre dans une des catégories prévues à l'art. 1 du décret. Cet article délimite le champ d'application des allocations familiales. Il sera intéressant d'examiner successivement :

- 1°) Les activités qu'il englobe ;
- 2°) Celles qui restent en dehors de son application.

*
**

1°) **Le champ d'application du décret.**

Rappelons d'abord les termes de l'art. 1, par. 1 :

« Il est institué en Tunisie un régime d'allocations familiales au profit du personnel salarié de tous les établissements industriels et commerciaux et des professions libérales, ainsi que des sociétés civiles, syndicats et associations ».

L'art. 2, par. 2 précise que ce sont les employeurs qui occupent des salariés dans ces établissements et professions qui doivent s'affilier à une caisse de compensation. Il apparaît que cette énumération d'« établissements et professions » comprend d'une part un certain nombre d'activités économiques :

- Etablissements industriels
- Etablissements commerciaux
- Professions libérales

et d'autre part un certain nombre de personnes morales ayant la personnalité civile :

- Sociétés civiles
- Syndicats
- Associations.

Cette énumération a donc un caractère générique très accusé, qui peut dans certains cas entraîner des difficultés d'interprétation. La loi française du 11 Mars 1932 avait fait l'objet pour sa mise en œuvre d'une série de décrets, vingt-quatre en tout, qui avaient précisé dans le détail les professions auxquelles elle s'appliquait. Ces décrets étaient ainsi conçus :

« Art. 1. — La date de mise en application de la loi du 11 Mars 1932 sur les

(1) On a parfois proposé la durée minimum de deux mois de travail dans l'année.

allocations familiales aux professions relevant des groupes, sous-groupes ou numéros suivant la Nomenclature des Industries et Professions de la Statistique Générale de la France est fixée au... » (1). De tels décrets d'application n'ont pas été pris en Tunisie puisque le texte du 8 Juin 1944 fixait lui-même sa date d'entrée en vigueur (1^{er} Juillet 1944).

Sans doute est-il possible de discuter la légalité d'un texte d'application : il a du moins l'avantage de circonscrire la discussion, de donner une interprétation de la loi en principe justifiée, et d'éclairer ceux à qui le nouveau texte doit s'appliquer. La formule plus générale du législateur tunisien a sans doute l'avantage d'être plus souple, et cette souplesse d'application était, sans doute aussi, recherchée dans un pays où les institutions sociales sont encore si neuves. Mais aux frontières des grandes classifications économiques se sont alors inévitablement produites des discussions d'application. Certaines activités para-agricoles à caractère commercial plus ou moins poussé entraient-elles ou échappaient-elles à l'application de la loi ? la pêche, telle qu'elle était pratiquée, était-elle une activité commerciale ou agricole ? Et le même problème se posait pour les Salines. L'activité artisanale devait-elle être considérée comme une activité industrielle ou échappait-elle à l'application de la loi ? Nous ne faisons ici que signaler les principales difficultés rencontrées.

Examinons celles relatives :

- a) à la pêche maritime;
- b) à certaines activités para-agricoles.

Nous verrons celles relatives aux salines et à l'artisanat avec les activités qui sont actuellement considérées comme exclues du champ d'application du décret de 1944 sur les allocations.



a) Les armateurs de pêche ont à plusieurs reprises contesté devoir leur affiliation. Une décision isolée du Tribunal de SFAX (Jugement du 17 Avril 1952 M. P. c/ Toufik b. Mohamed) avait admis que leur activité n'était ni une activité industrielle ni une activité commerciale, et que ces récoltes des fruits et richesses de la mer ne pouvaient apparenter la pêche qu'aux activités agricoles échappant à l'application du décret. On faisait d'ailleurs ressortir en ce sens que les tableaux statistiques de la Tunisie rangent la pêche non dans les activités industrielles et commerciales mais avec l'agriculture et les forêts. Cependant cette argumentation ne put résister à l'examen. L'arrêt du Secrétaire Général du Gouvernement du 23 Avril 1945 portant agrément de la CAISSOCBATO (2) modifié par arrêté du 19 Juillet 1946, lui reconnaît qualité pour servir des allocations au personnel « des entreprises énumérées sous les rubriques suivantes de la nomenclature des industries et professions de la Statistique Générale de la France :

« Sous-groupe I A. — 1^o Armateur de pêche... ».

Cet arrêté fait une saine application du Décret de 1944, en vertu des dispositions de l'Art. 633 du Code de Commerce français qui répute notamment actes

(1) Un arrêt de la Cour de Cassation du 9 Novembre 1935 avait sans doute déclaré cette nomenclature « dépourvue de toute force obligatoire n'ayant pas été valablement publiée ». La nomenclature des Industries et Professions fut alors publiée au Journal Officiel le 7 Mai 1936 (Décret du 9 Avril 1936). En Tunisie, cette nomenclature se trouve indiscutablement avoir force légale, au moins au point de vue des All. familiales (Art. 16-5 du Décret) comme nous le verrons à propos de l'organisation des Caisses de Compensation (ci-dessous p. 132).

(2) Caisse Sociale et de Compensation du Bâtiment, des Travaux Publics, des Ports et Docks en Tunisie.

de commerce « toutes expéditions maritimes ». Or, aux termes d'une jurisprudence constante et indiscutée, l'entreprise de pêche maritime, si modeste soit-elle, entre dans le cadre de cette définition. (Douai 6 Février 1913 D. P. 1914-2-56 ; Rouen 31 Mars 1931 D. H. 1931-359; Montpellier 27 Juin 1947. Gaz. Pal. 1947-2^{me} sem. ; Lyon-Caen et Renault, Traité de Droit Commercial 4^{me} éd. T. I. N° 156).

Toutefois une question subsidiaire se pose alors, qui tient non plus à la qualité même de commerçants des armateurs, mais à la nature du contrat d'embauchage généralement pratiqué par eux en Tunisie. La règle est que l'équipage soit payé « à la part », l'armateur recevant d'habitude la moitié de la campagne de pêche, et les autres membres de l'équipage une part variant avec leur fonction à bord. Il a été parfois soutenu que ce mode de rémunération excluait tout idée de contrat de louage de service et constituait une exploitation en association. Sans doute, en France un texte particulier en matière de Sécurité Sociale assimile « aux travailleurs indépendants les pêcheurs pratiquant à titre principal la pêche maritime artisanale sous la forme dite « à la part » (Art. 153 du Décret du 8 Juin 1946 - N° 46 - 1378, modifiée par décrets des 21-4-1948 et 30-3-1949). Ce texte exclut donc toute idée de salariat. Mais s'il fallait un texte pour assurer cette assimilation aux travailleurs indépendants, c'est que précisément elle n'allait pas d'elle-même. Elle allait si peu d'elle-même qu'à défaut, il eût indiscutablement fallu au contraire assimiler les pêcheurs à la part à des salariés, en raison de l'Art. 32 de la loi du 13 Décembre 1926 portant Code de Travail Maritime, qui stipule que « **les parts de profit de pêche** et de frêt, les primes et allocations de toute nature stipulées dans le contrat sont pour l'application de la présente loi considérées comme **salaires** ». Il faut donc s'en tenir aux principes généraux du Droit. Et l'absence pour l'équipage de participation aux pertes, le lien certain de subordination qui l'attache au « Rais » ou patron de pêche, ou à l'armateur, suffisent pour affirmer le contrat de travail. (1).

L'affiliation s'impose donc pour l'armateur, tant en raison du caractère commercial de son entreprise, que du caractère de contrat de travail qui le lie à ses équipages. C'est en ce sens que la Cour d'Appel de Tunis a tranché (Notamment Tunis - 10 Novembre 1952 M. P. c/Borg Joseph, non publié).



b) Plus encore que la pêche, il est connu que l'olivier est une des principales richesses de la Tunisie. L'exploitation des olives est faite sur place par des usines à huile dont certaines constituent d'indiscutables entreprises industrielles, mais dont de nombreuses autres dépendent directement d'exploitations agricoles pratiquant la culture des oliviers : l'exploitant agricole traite lui-même sur place ses olives, et vend ensuite ses huiles et les sous-produits (grignons notamment) (2).

(1) En ce sens, voici le sommaire d'une décision d'un tribunal marocain statuant dans le cadre d'usages identiques à ceux de la Tunisie.

C'est vainement qu'on invoque des usages locaux en vertu desquels il existe une sorte d'association entre d'une part le « Rais » ou patron pêcheur qui engage les matelots à sa guise et dirige le navire et d'autre part l'armateur qui le lui loue et perçoit un droit de location sous forme de part de pêche et qu'on prétend que les matelots ne se trouveraient pas dans ces conditions à son service en l'absence d'un lien de subordination entre l'équipage et lui. En effet ces usages locaux ne peuvent faire échec à l'application des textes déterminant la situation juridique du Capitaine et de l'armateur et qui permettent de donner à ce dernier la qualité d'employeur quelque soit la nature du contrat d'engagement du patron pêcheur et du matelot rémunérés à la part qui ne sont que des employés intéressés. — Tribunal de 1^{re} Instance Marrakech 2-6-49. Bateau « Sainte-Fernande ». « Le Droit Maritime Français » 1950, P. 614.

(2) Les grignons sont les résidus de noyaux et de pulpes qui restent après plusieurs opérations ayant produit les huiles de première, seconde pression.

Faut-il, dès lors, suivant que l'usine est un établissement industriel ou une exploitation agricole, que le personnel employé bénéficie ou non du régime d'allocations familiales ? Le législateur, par un décret du 22-11-45, a tranché la difficulté en étendant au personnel des usines à huile dépendant d'exploitations agricoles, le bénéfice des dispositions du décret du 8 Juin 1944.

Nous avons vu que le décret de 1944 s'appliquait aux professions libérales. La délimitation de ces professions ne présente pas de difficultés dans la pratique. Une circulaire du Ministère du Travail du 25 Juin 1932 prise pour l'application de la loi du 11 Mars 1932, en donnait une énumération. Bien qu'elle n'ait pas force de loi, surtout en Tunisie, il semble qu'il soit permis de s'en inspirer pour l'application de dispositions législatives semblables (1).

Dans le cadre des professions libérales il faut toutefois signaler un cas particulier qui échappe à la législation de droit commun en matière d'allocations familiales : c'est celui des écoles coraniques modernes régies par le décret beylical du 19 août 1944 complété par celui du 11 Juillet 1946. Ces écoles aux termes de l'article 1^{er} du dit décret sont des « écoles primaires libres » « fondées par l'initiative privée ». Toutefois l'article 20 précise que « les salaires des directeurs et maîtres-adjoints se composent d'un fixe accordé par la Direction de l'Instruction Publique... et d'un complément de salaire prélevé sur la caisse de l'école ». Et l'article 21 in fine ajoute «... Toutefois en ce qui concerne l'indemnité familiale, tout le personnel perçoit l'indemnité correspondante payée par la Direction de l'Instruction Publique aux instituteurs intérimaires ». Il s'agit donc bien d'établissements privés et le personnel qui les gère reste des personnes privées mais dont l'œuvre parut mériter l'intérêt de l'Etat qui subventionne en prenant à sa charge une part des émoluments et l'intégralité des indemnités familiales telle que l'Instruction Publique la verse à une catégorie de ses fonctionnaires. Il faut donc en déduire que ces membres de l'enseignement bien qu'exerçant incontestablement une profession libérale échappant au régime de droit commun des allocations familiales en vertu d'un texte d'exception exprès postérieur au décret beylical du 8 Juin 1944 et que par suite les caisses d'allocations familiales ne sauraient revendiquer l'adhésion des directeurs d'écoles coraniques modernes.

Enfin la détermination du champ d'application du décret en ce qui concerne « Les Sociétés Civiles, les Syndicats et les Associations » est suffisamment établie par la simple énumération des personnes morales de droit civil auxquelles les dispositions s'appliquent. Aucune difficulté ne paraît s'être présentée en pratique dans ce domaine (2).

-
- (1) Voici, à titre d'indication, cette énumération : « Les avocats, les officiers ministériels, l'enseignement privé, les cultes, les sociétés diverses, les syndicats et Chambres de Commerce, les entreprises d'écritures et de comptabilité, les traducteurs et experts, les architectes et arpenteurs, les chimistes et ingénieurs, les dessinateurs industriels, les musiciens et artistes dramatiques, les publicistes, les peintres et sculpteurs, les médecins et sages-femmes, les vétérinaires et pharmaciens, les hôpitaux, maisons de santé, crèches, maisons de retraite ».
- (2) En définitive les seules personnes morales de droit civil qui paraissent échapper à l'application sont les fondations.

2°) Les activités exclues du champ d'application du décret.

Il reste à rechercher les activités qui demeurent dès lors en dehors de l'application du décret.

Ne doivent point leur affiliation à une caisse :

- a) Les travailleurs indépendants ;
- b) Les personnes employant des gens de maison ;
- c) Les personnes exerçant une profession agricole ;
- d) Les personnes exerçant une profession artisanale ;
- e) Les personnes de droit public.

**

Seuls ceux qui occupent des salariés devant des allocations familiales en Tunisie, les travailleurs indépendants (1), faute d'emploi de main-d'œuvre, échappent à l'assujettissement. En cela la législation tunisienne diffère donc nettement de la législation française telle qu'elle existe depuis le décret-loi du 29 Juillet 1939, mais reste par contre conforme à l'esprit de la législation antérieure du 11 Mars 1932.

**

L'emploi de gens de maison, domestiques, concierges, etc., n'entre pas davantage dans l'énumération des activités imposant assujettissement aux allocations familiales. C'est encore un trait que la législation tunisienne doit à son inspiration prise dans la loi française du 11 Mars 1932.

**

La législation sur les allocations familiales laisse encore en dehors de son application toutes les activités agricoles. Cette exclusion est d'importance puisque la population rurale représente actuellement 63 % de la population globale, et que la population active agricole représente 48 % de la population active globale. Sans doute, en stricte équité, rien ne peut justifier cette exclusion. Mais nous savons combien, déjà en France, l'institution eut de difficultés à pénétrer les campagnes (2) avant la loi du 11 Mars 1932. Et cette loi même ne reçut application dans l'agriculture que quatre ans après sa promulgation en vertu d'un règlement d'administration publique du 5 Août 1936. Le fait est d'autant plus significatif qu'on avait pourtant insisté lors des travaux préparatoires de la loi de 1932 sur la nécessité des allocations familiales dans l'agriculture pour éviter « d'aggraver la désertion des campagnes » (3). Malgré cela le système connut une adaptation longue et laborieuse. Il ne faut donc pas s'étonner qu'en Tunisie des difficultés plus grandes encore aient été à craindre et que, suivant en cela l'exemple de l'Algérie, la Tunisie n'ait pas cru pouvoir pour l'instant étendre l'institution à l'agriculture. L'instabilité de la population rurale (nomadisme), l'instabilité de la famille même, le caractère fruste

(1) Rappelons à titre documentaire que la définition du « travailleur indépendant », donnée par l'Art. 2 du R. A. P. du 10-12-1946 pris pour l'application de la loi du 22 Août 1946, sur les prestations familiales est la suivante : « sont qualifiées de travailleurs indépendants toutes personnes qui exercent à titre principal une activité non agricole sans être salarié ni employeur d'un ou plusieurs salariés dans l'exercice de cette activité ».

(2) Sur les 340 millions d'allocations versées en 1932 par les employeurs des diverses professions groupées autour du Comité Central des Allocations familiales, 2 millions seulement avaient été versés aux ouvriers agricoles.

(3) Vœu de la Commission des Allocations Familiales à la Chambre à l'occasion des travaux préparatoires de la loi du 11 Mars 1932.

de sa mentalité, le fait que beaucoup d'agriculteurs tunisiens n'emploient pas de salariés au sens propre du mot, sont parmi les moindres des difficultés supplémentaires qu'il eût fallu aborder, indépendamment de celles déjà graves qui jouent pour l'ensemble de la population tunisienne et sur lesquelles nous aurons à revenir (1). Est-ce à dire en définitive que rien n'ait été tenté dans ce domaine ? Certainement pas, mais seules les initiatives privées ont entrepris des essais d'allocations familiales. Il serait hors de notre sujet de nous étendre sur leur examen. Il est intéressant toutefois de relever ces expériences qui pourront éventuellement un jour servir de base à quelque institution agricole. Le Père DORNIER (1) qui s'est penché sur ces problèmes, estime qu'un système généralisé n'est pas souhaitable, que seules les initiatives privées peuvent donner des résultats heureux, de préférence limitées au cadre de l'entreprise, tant parce qu'une organisation plus ample aurait quelque peine à exercer un contrôle utile en milieu rural, que parce que les ouvriers agricoles n'ont pas, pour la plupart, le développement intellectuel qui leur permettrait de participer au fonctionnement d'un organisme gérant leurs intérêts, ce qui serait pourtant normal. Le Père DORNIER indique que les agriculteurs qui se sont risqués dans cette voie ont d'ordinaire classé leur personnel en deux catégories : les « spécialisés » et les « non-spécialisés ». Les premiers jouissent des mêmes avantages que les salariés de l'industrie ou du commerce; parfois avec la possibilité de choix entre le système français d'allocations et le système tunisien du décret de 1944. Les non-spécialisés perçoivent d'ordinaire une allocation calculée sur le salaire, suivant un taux allant de 8 à 10 % par enfant (Le régime de droit commun, nous le verrons, accorde 15 %). L'étude de la comptabilité d'une exploitation de Tunisie qui a pratiqué ce système révèle que le pourcentage du coût des allocations sur le total de la main-d'œuvre est de l'ordre de 11,50 % (Celui des caisses varie actuellement entre 14 et 19 %).

Mais cette brève incursion faite dans le domaine de l'agriculture permet d'affirmer que seuls quelques grands domaines du Nord de la Tunisie, et quelques sociétés agricoles ont tenté ces expériences louables et à encourager. La vie des campagnes, dans son ensemble, ignore les allocations.



Nous avons dit qu'un décret spécial avait étendu toutefois le bénéfice des allocations aux usines à huile dépendant d'exploitations rurales. Touchant de près les activités agricoles proprement dites, il est des entreprises (tels que les silos coopératifs, les distilleries coopératives), qui, agricoles par les coopérateurs qui les composent, et par l'objet poursuivi, sont beaucoup plus industrielles par leur technique et leurs méthodes de travail que nombre de petites industries. Or elles échappent indiscutablement pour l'instant à l'application du décret.

Enfin pour achever ce rapide tour d'horizon des activités agricoles ou par-agricoles, il faut dire un mot du régime particulier qui a été réservé aux ouvriers des salines. Le bénéfice du décret de 1944 n'a pas été étendu aux salariés des salines. Les salines ne sont pas astreintes à l'affiliation aux caisses de compensation. Mais une série d'arrêtés (2) accorda aux salariés de ces entreprises « une indemnité

(1) Voir à cet égard : « La législation sociale agricole et les particularités du milieu rural en Tunisie, Mai 1951, P. 65. — Voir aussi : « Quelques points de vue sur les Allocations Familiales Agricoles en Tunisie », par F. DORNIER, dans « IBLA », n° 60, P. 423.

(2) Arrêté du 5 Mars 1947 (J.O.T. 16-4-47) pour les salines de Sfax.
Arrêté du 22 Juin 1947 (J.O.T. 4-7-47), pour les salines de Sousse.
Arrêté du 25 Août 1947 (J.O.T., 29-8-47) pour les salines de Mégrine.

représentative d'allocations familiales » versée avec le salaire et suivant les fluctuations du salaire.

**

Une autre grande famille d'activité professionnelle échappe à la législation des allocations : le décret de 1944 ne s'applique pas aux **artisans** ou, plus exactement, il ne leur est pas appliqué, à la suite d'une jurisprudence pratiquement constante des tribunaux. Or, en pays nord-africains, l'artisanat constitue une activité économique importante si l'on tient compte de la portion de la population urbaine qui s'y consacre(1). L'artisanat reste une des caractéristiques vivantes de la vie traditionnelle tunisienne, comme d'ailleurs au Maroc et en Algérie même. C'est donc encore une restriction appréciable apportée au champ d'application du décret.

A bien lire cependant l'article 1 de ce décret de 1944 qui vise « les établissements industriels et commerciaux », il n'apparaît pas, à première vue, que l'artisanat soit exclu. Le texte français de la loi de 1932 — qui, rappelons-le une fois encore, inspire la législation tunisienne — ne vise pas davantage expressément l'artisanat, mais englobe les « professions industrielles et commerciales ». Or sur ce texte, il n'a jamais été discuté sérieusement que les artisans fussent assujettis à la loi sur les allocations familiales : les artisans sont considérés comme une catégorie spéciale de commerçants ou industriels. Les travaux préparatoires ne laissent aucun doute à cet égard (2). Il était en effet bien précisé au cours de ces travaux que la loi ne laisserait en dehors de sa sphère d'application que « les domestiques attachés à la personne » ; et lorsqu'il fallut déterminer en quoi consistait l'emploi « habituel » d'un salarié, l'exemple avait été pris d'un « artisan » travaillant ordinairement seul et **embauchant un compagnon pour un travail urgent** comme n'entrant pas dans le cadre des obligations imposées par la loi. D'où il suivait que lorsqu'il employait « habituellement » un salarié, il y entraînait.

Sur un texte identique il semblerait qu'une même solution doive être admise en Tunisie.

C'est dans ce sens qu'une réponse du Ministre du Commerce était donnée, en date du 24 Décembre 1944. « Ce texte (celui du décret de 1944) ne prévoit aucune mesure spéciale en ce qui concerne les entreprises artisanales qui paraissent soumises en principe, au paiement des allocations familiales pour le personnel salarié qu'elles emploient... ».

Indépendamment du fait qu'à défaut d'exclusion expresse, il paraît normal de considérer que l'expression « établissement industriel » englobe les industries exploitées dans la forme artisanale, il est encore possible de faire valoir dans le sens de l'interprétation du Ministre du Commerce, les termes employés par un autre article du décret de 1944. L'art. 15, en effet, vise à quatre reprises différentes les employeurs appartenant à la même branche d'activité économique, la même industrie, la même profession **ou le même métier**. Si, isolément, le terme de métier peut avoir un sens générique assez compréhensif, il paraît difficile lorsqu'il est juxtaposé aux expressions « industrie » et « profession » de ne pas penser qu'il est pris dans un sens plus étroit et ne vise précisément que les activités artisanales. Lui refuser cette

(1) Un recensement des entreprises artisanales opéré en avril 1953 par le Ministère du Commerce fixe à plus de 100.000 le nombre des artisans. En raison des difficultés de recensement, ce chiffre n'est donné que comme une approximation.

(2) Notamment avis de L. DUVAL-ARNOULD des 4-12-1930 et 3-3-1931. Annexes 4904, J.O. 10-9-1931, P. 395 ; J. O. 4-6-1931, P. 337 et 4692 ; Rapport de Jean LEROLLE du 11-7-30. Annexe 3827, J. O. 4-12-30, P. 1391 et du 3-3-31, Annexe 4682, J.O. 10-9-31 P. 390.

interprétation serait admettre qu'il n'ajoute rien au texte de l'article : « l'homme de métier », « la Chambre des Métiers » ne sont-elles pas d'autre part des expressions réservées à l'artisan et à l'artisanat ?

Un jugement isolé du tribunal de Tunis (Tunis 16 Juillet 1952 : Cohen Zakine c. CICAFTU) a d'ailleurs expressément admis ce point de vue : Faisant valoir essentiellement que si l'art. 1 du décret ne mentionnait pas dans la liste des activités soumises à ses dispositions « les professions ou industries artisanales », le législateur n'avait pas davantage donné des établissements industriels une définition qui excluât les entreprises artisanales, cette décision déclare « que les activités à caractère artisanal sont soumises aux dispositions du D. B. du 8 Juin 1944 au même titre et dans « les mêmes conditions que les autres activités relevant du commerce et de l'industrie ». Mais cette décision a été infirmée par un arrêt de la Cour d'Appel de Tunis le 27 Mai 1953 ; et c'est très fermement que dans l'ensemble la jurisprudence des tribunaux s'est prononcée en sens contraire en Tunisie. Dans un jugement encore récent du 13 Juillet 1951, le tribunal de Tunis (Isaac Nahim c. Militello Luciano, non publié), rappelle « qu'il est désormais établi par une jurisprudence constante que les artisans ne rentrent pas dans la catégorie des employeurs tenus au paiement envers leurs employés des allocations familiales »... et constatant au vu des éléments de la cause, que l'employeur est un artisan, déclare qu'il ne peut avoir « la qualité de commerçants ou d'industriel ». Il y a donc aux yeux de la jurisprudence du ressort de Tunis opposition entre qualité d'artisan et qualité de commerçant ou d'industriel, cette dernière seule entraînant l'obligation à l'assujettissement aux allocations familiales.

A côté de ces considérations retenues dans les décisions de justice, on en fait parfois valoir d'autres qui tiennent aux conditions délicates d'application d'une institution sociale obligatoire dans les milieux de l'artisanat traditionnel. A bien des égards, la vie sociale et la psychologie des milieux artisanaux gardent encore le pittoresque d'une vie presque moyenâgeuse. Si des institutions sociales n'ont trouvé à s'épanouir dans nos milieux occidentaux que depuis moins d'un siècle, comment ne pas sentir quelle distorsion psychologique elles imposent pour être adoptées et accueillies efficacement dans un milieu socialement beaucoup moins avancé ?

En tous cas la position de la jurisprudence soulève immédiatement un problème délicat : celui du sens exact à donner au mot « artisan ».

Quand y a-t-il artisan, et quand y a-t-il industriel ? Il existe plusieurs définitions de l'artisan (1). On pourrait en tirer une du D. B. du 30 Décembre 1923 sur la patente, qui comporte en annexe une liste des « petits métiers et commerces » ; mais cette définition par voie d'énumération n'a qu'une valeur fiscale. Il faut en dire autant d'un décret beylical du 23-5-1949 sur la taxe de transaction dont l'art. 16 fixe un taux de faveur sur la production faite selon le « mode artisanal ». Un arrêté du Premier Ministre du 22 Janvier 1937 dresse la liste « des professions, industries, ou activités corporatives traditionnelles » en vue de l'application des lois sociales. Un autre arrêté récent du Ministre du Commerce du 6 Août 1952 fixe la liste des métiers artisanaux susceptibles de bénéficier de l'organisation de la Caisse Centrale de Crédit Artisanal. Mais ce texte délimite étroitement le cadre artisanal et le réduit aux corporations auxquelles la Caisse de Crédit entend s'intéresser. En définitive le seul texte qui donne véritablement une définition utile est le décret beylical du

(1) Voir « Vers une définition légale de l'artisan en Tunisie », par A. NICOLLET, « Bulletin économique et social » Avril-Mai 1951, et sur la définition en France, voir Michel DEBRE : « Les récents progrès de la législation artisanale », D. H. 1937, Chron. 37. — Voir aussi A. PEYTEL : « L'Artisanat, sa définition, son statut », Gaz. Pal. 1946, 2me sem, Doct. P. 20

17 Juin 1937 sur les « Coopératives Artisanales » (Art. 3 et 4). En voici le texte :

Article 3 :

« Peuvent seuls faire partie des Sociétés Coopératives Artisanales les travail-
« leurs de l'un ou de l'autre sexe, Français ou Tunisiens, exerçant un métier manuel
« à titre de profession principale, personnellement et pour leur compte, sans se
« trouver sous la direction d'un patron, travaillant chez eux ou au dehors, employant
« ou non la force motrice, ayant ou non enseigné et boutique, vendant uniquement
« le produit de leur travail. Pour les besoins de leur profession, les adhérents des
« Sociétés Coopératives Artisanales peuvent utiliser le concours des membres de
« leur famille, de compagnons ou d'apprentis. En aucun cas le nombre de ces au-
« xiliaires ne peut excéder six unités, le Sociétaire-Coopérateur assumant seul la
« direction du travail ».

Article 4 :

« Les membres des sociétés coopératives artisanales doivent justifier de leurs
« capacités professionnelles par un apprentissage préalable et un exercice prolongé
« de leurs métiers respectifs.

« Ils sont inscrits sur un répertoire spécial tenu par la Caisse Centrale de Crédit
« Artisanal ».

Ce texte est, à très peu près, la reproduction des dispositions de la loi française du 26 Juillet 1925 créant les Chambres de Métiers (Modifiée par la loi du 27-3-1934 et par le décret-loi du 2 Mai 1938, art. 23). La jurisprudence et la doctrine française édifiées sur ce texte pourraient donc être valablement invoquées en Tunisie. Cette définition contient un critère juridique, celui du travail qui doit être indépendant, « autonome », et un critère économique touchant au caractère personnel et manuel du travail de l'artisan avec une main-d'œuvre restreinte sans division du travail, une main-d'œuvre souvent à base familiale. Dans la pratique le critère économique sera souvent plus facile à déceler. Les tribunaux s'attachant aussi à déterminer de très près si l'employeur vend ou ne vend pas « uniquement » le produit du travail de son entreprise pour dire s'il y a ou non artisanat. La règle n'est d'ailleurs pas absolument rigide, et il est admis que la revente accessoire de quelques produits ne ferait pas perdre à celui qui s'y livre la qualité d'artisan (1).

**

Une dernière catégorie de personnes ne doit pas son affiliation aux caisses de compensation, et n'est pas tenue au régime d'allocations familiales de droit commun institué par le décret beylical de 1944 : ce sont les personnes morales de droit public, Etat, municipalités, établissements publics. Bien antérieurement à la création des caisses, les agents des administrations bénéficiaient en général de statuts qui leur assuraient des prestations ou avantages familiaux divers. Les fonctionnaires et agents dépendant des cadres métropolitains jouissent du statut propre à leurs administrations françaises respectives. Les fonctionnaires et agents des administrations tunisiennes connaissent des avantages comparables : un décret beylical du 22 Novembre 1918 avait alloué une indemnité pour charges de familles aux fonctionnaires : ses dispositions furent étendues aux agents auxiliaires des administrations publiques en vertu d'un décret du 22 Juillet 1937 (Art. 13). Puis un décret du 24

(1) Tel est le cas d'un coiffeur vendant accessoirement quelques articles de parfumerie.

Février 1944 procéda à une refonte au bénéfice des agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, tant au profit des fonctionnaires que des agents auxiliaires et temporaires. Enfin tout récemment un décret du 8 janvier 1953 (J.O.T. du 13 Janvier 1953) porta « refonte du Statut général du personnel ouvrier permanent et employé de l'Etat, des municipalités et établissements publics » (précédemment réglé par un Décret du 19 Mai 1938).

De ces textes il apparaît que l'ensemble des agents employés par les personnes morales de droit public échappe à la législation de droit commun du décret de 1944, mais jouit de statuts qui sont habituellement plus avantageux. Restent cependant hors du droit commun, sans bénéficier en contre-partie d'un statut particulier, les salariés employés à des travaux en régie par l'Etat et les municipalités. Leur situation a été réglée par l'art. 35 du décret du 8 juin 1944. Nous allons voir le sort qui leur est réservé dans le cadre du régime d'exception prévu audit décret.



Mais avant d'examiner ce régime d'exception, il convient de dire un mot du champ d'application *ratione loci* du décret sur les allocations, après en avoir jusque là déterminé l'application *ratione materiae*. Le décret s'applique à toutes les activités professionnelles que nous avons indiquées plus haut dans la mesure où elles s'exercent dans les limites du territoire de la Régence. Telle société ayant son siège social en Tunisie ne devra son affiliation que dans la mesure où ses activités se déploient en Tunisie et ne pourra être assujettie pour des salaires versés à du personnel travaillant hors de la Régence. Il a été jugé par contre qu'une société ayant son siège social à l'étranger mais exerçant en Tunisie une activité à l'occasion de laquelle elle emploie des salariés, l'autorise à s'affilier à une caisse de compensation tunisienne (Trib. Civ. Tunis - 22 Avril 1952 : La Tunisie Judiciaire, N° 80-81, p. 178).

II

LES RÉGIMES D'EXCEPTION PREVUS AU DECRET

Deux régimes d'exception sont prévus par le Décret de 1944 :

1°) Le premier est indiqué par l'art. 35, et n'amène aucun commentaire particulier. Il précise simplement que les « modalités d'attribution des allocations familiales doivent être appliquées par l'Etat et les collectivités publiques aux salariés « qu'ils emploient à l'exécution des travaux en régie ». En d'autres termes l'Etat et les collectivités publiques sont invités, non à se plier au régime de droit commun qui impliquerait affiliation à une Caisse, mais à attribuer eux-mêmes des allocations familiales aux salariés employés en régie dans les conditions prévues par le décret.

2°) Le second régime d'exception est fixé par l'art. 1^{er}, alinéa 2, qui stipule qu'« un arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement fixera les modalités d'application du présent décret aux entreprises concessionnaires des Services publics ».

Cette mesure, observons-le, n'a pas pour objet de déroger au droit commun, mais bien au contraire d'en appliquer l'esprit et les dispositions essentielles puisqu'il ne s'agit que de fixer « les modalités d'application ». Ces dispositions se justifiaient du fait qu'à la parution du décret les services concédés jouissaient déjà tous d'un statut particulier assurant à leur personnel des prestations familiales dans l'ensemble plus avantageuses que celles qu'instaurait le texte de 1944. L'application de ce texte aux entreprises concessionnaires sans aucun aménagement n'aurait donc pu qu'être déplorable : c'est ce que, en toute sagesse, la législation voulut éviter.

Mais, en fait, les arrêtés d'application ne parurent que récemment et partiellement. Certes un arrêté du 1^{er} Juin 1945 a bien étendu au personnel auxiliaire temporaire des Compagnies de chemins de fer le régime d'allocations familiales qui avait été antérieurement institué en faveur du personnel permanent. Mais bien que cet arrêté se soit expressément référé au D. B. du 6-8-1944, il apparaît tout de suite que son objet était singulièrement limité : il s'agissait, allant au plus pressé, d'accorder des allocations à des travailleurs qui, jusque là, n'en percevaient aucune. Une première solution pouvait consister à étendre purement et simplement à ceux-ci le bénéfice du décret de 1944, avec ou sans « modalités d'application » particulières. La seconde consistait, et c'est celle qui fut adoptée, à leur octroyer le régime existant pour les auxiliaires permanents des chemins de fer. Or ce régime, sans doute dans l'ensemble plus avantageux que celui du décret de 1944, n'en comportait pas moins des dispositions contraires aux droits reconnus par ce texte (1). Renvoyer à ce statut préexistant n'était donc pas prévoir les « modalités d'application » du décret, mais tout au contraire les écarter. Aucune disposition n'a depuis lors été promulguée pour le personnel des Chemins de Fer (2). Par contre des mesures importantes ont été prises concernant les entreprises concessionnaires de production, transport et distribution de gaz et d'électricité et des services de distribution d'eau, de transport par tramways urbains et suburbains (ou autobus et trolleybus s'y substituant) ou de chemins de fer électriques lorsque ces services sont assurés par certaines de ces entreprises. Un décret du 19 Mai 1938 avait fixé le statut de leur personnel ouvrier et employés permanents; un autre décret du 24 Juin 1948 avait fixé les conditions faites aux agents commissionnés. Un décret récent du 8 Janvier 1953 vient, par refonte, de promulguer un statut applicable à l'ensemble de ce personnel des entreprises concédées. En application de ce texte, un arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement, du 17 Février 1953, relatif aux conditions de rémunération, a déterminé les avantages familiaux accordés au personnel statutaire. La circulaire n° 2153 du 13 Avril 1953 de la Direction des Travaux Publics fait ressortir que le texte n'innove pas en ce qui concerne le personnel en service, mais fixe en revanche les règles afférentes aux agents malades accidentés du travail et ayants-droit des bénéficiaires décédés de ces deux catégories, « raccordant ainsi le régime particulier du personnel en cause au régime de droit commun instauré par les décrets du 8 Juin 1944 et du 9

(1) C'est ainsi par exemple, que les statuts des « Chemins de Fer de SFAX-GAFSA » ne reconnaissent à un salarié aucun droit à allocation au titre d'un enfant né d'un premier lit de son épouse, droit au contraire expressément reconnu par l'Art. 3, 1^o du décret de 1944. Dans un cas d'espèce relatif à cette disposition (Trib. Civ. Sfax - 27-2-52, Gauci c. Compagnie des Phosphates et des Chemins de fer de Sfax-Gafsa, non publiée), le tribunal décida que les statuts contraires à la loi ne pouvaient être opposés au salarié ; le décret ayant un caractère d'ordre public ne pouvait être enfreint par des dispositions contraires. Faute d'arrêté publiant les modalités d'application prévues le décret ne pouvait rester lettre morte pour les entreprises concédées et voir son exécution suspendue jusqu'à promulgation des dits arrêtés. Le décret devait donc recevoir application dans toute l'étendue des droits expressément reconnus par lui. Naturellement dans la mesure où les statuts sont plus avantageux que le décret, la convention statutaire n'étant pas contraire à une disposition d'ordre public, rien alors n'empêche qu'ils reçoivent leur pleine application. Mais les statuts constituant un tout dont les clauses sont en étroite interdépendance, il faut admettre qu'on ne saurait à la fois en rejeter les dispositions désavantageuses et invoquer celles plus favorables que le régime de droit commun. Si l'on invoque la nullité d'une clause, elle entraîne la nullité du tout.

(2) On pourrait peut-être se demander si les Compagnies de Chemins de Fer sont des entreprises concédées. L'une d'elles s'intitule « Compagnie fermière de Chemins de fer ». Mais cette désignation n'empêche pas que ce soit une concession — Les Compagnies fermières ne sont pas propriétaires de l'infrastructure, des installations et du matériel qui sont du domaine de l'Etat ; seule l'exploitation du réseau est concédée. — Les Chemins de fer, en tout état de cause sont du domaine public, aux termes du décret beylical du 24 Septembre 1885. Le décret beylical du 16 Octobre 1897 sur la police des Chemins de fer vise indifféremment les « concessionnaires » ou « fermiers » des Chemins de fer. Ces Compagnies exploitent un service public. Il faut donc bien admettre que les Chemins de fer sont des entreprises concédées entrant dans le cadre de celles visées à l'alinéa 2 de l'art. 1 du D. B. du 8 Juin 1944.

Juillet 1945 » (1). En fait il s'agissait plus de mettre le statut « en harmonie » avec cette législation que de l'y « raccorder ». Car l'art. 7 de l'arrêté du 25 février 1948, modifié par celui du 17 Février 1953 sus-visé, déclare en fait que « les agents statutaires des services concédés reçoivent les avantages familiaux dans les mêmes conditions(en ce qui concerne la détermination des allocataires et des bénéficiaires, **que celles fixées pour les fonctionnaires de l'Etat tunisien**, sauf en ce qui concerne les clauses de nationalité des enfants à charge, qu'ils soient ou non de « père étrangers ».

Or, précisément en ce qui concerne la détermination des allocataires et des bénéficiaires, les dispositions à l'égard des fonctionnaires de l'Etat tunisien sont plus étroites que celles du droit commun, tel que le fixe le décret du 8 Juin 1944. C'est ainsi, par exemple, que ce décret ouvre droit à allocation pour les enfants collatéraux recueillis à la seule condition que le salarié en ait la charge effective et permanente, alors que le régime fait aux fonctionnaires exige en outre que ces collatéraux soient orphelins de père et de mère (D.B. 22 Nov. 1918 - Art. 4-5 (2). C'est ainsi encore que le régime de droit commun octroie des allocations pour les enfants recueillis et les pupilles. Rien de semblable n'est prévu dans le régime fait aux fonctionnaires. C'est d'ailleurs ce que reconnaît explicitement la circulaire 2/53 de la Direction des Travaux Publics : « Les conditions d'attribution des avantages familiaux définis par l'arrêté sont plus strictes que celles du droit commun » en ce qui concerne les droits de l'agent en vie du chef des catégories d'enfants à charge ».

Dans quelle mesure, dès lors, peut-on admettre que cet arrêté « fixe les modalités d'application » du décret de 1944 sur les allocations familiales, alors qu'il refuse des droits formellement reconnus par ledit décret ? Mieux encore, n'est-il pas possible d'en discuter sérieusement la légalité ?

Par contre il faut reconnaître que, par ailleurs, cet arrêté fait un sort beaucoup plus favorable que le décret de 1944 à ceux à qui il ouvre droit à des allocations. Le principe est en effet que les avantages familiaux comprennent :

a) Une allocation, par enfant à charge, de Frs 2.625 par mois, égale au maximum prévu par le droit commun ;

b) Une allocation dépendant de la situation de famille et de la catégorie de l'intéressé, et fixé en pourcentage du salaire de premier échelon de cette catégorie. Ce pourcentage varie de 17,5 % à 35 % (soit en 1953, suivant la catégorie et le nombre d'enfants une allocation en sus de celle du droit commun variant de Frs 2.205, 1^{re} catégorie, 1 enfants ; à Frs 22.025, 17^{me} catégorie, 4 enfants ou plus).

**

Dans le cadre de cette étude, où seul le régime établi par le décret beylical du 8 Juin 1944 retient notre attention, nous ne nous étendrons pas plus longuement sur les régimes des services concédés ; ces régimes se sont développés parallèlement, avec une certaine indépendance et dans le désir louable d'assurer en général au personnel intéressé des avantages indiscutablement supérieurs à ceux reconnus par le

(1) Le décret du 9 Juillet 1945 a eu pour objet de régler les conditions d'octroi au bénéfice des all. familiales aux victimes d'accidents du travail antérieurs à la mise en vigueur du décret de 1944, ou à leurs ayants-droit.

(2) Il faut reconnaître toutefois que cette différence est davantage dans les termes que dans les faits en raison de l'interprétation extensive donnée en la matière par le Conseil d'Etat (ci-dessous p. 77, 78. C. E. 18 Fvrier 1944).

droit commun du décret beylical du 8 Juin 1944. Il paraissait cependant nécessaire de souligner en passant le caractère discutable de certaines restrictions apportées aux droits octroyés par le décret sur les allocations familiales dont il paraît difficile de contester le caractère d'ordre public.

*
**

Parvenus à ce point, et avant de rechercher les charges imposées sous forme de cotisations aux employeurs assujettis, il n'est peut-être pas inutile de réunir l'ensemble des observations précédentes sur le domaine d'application du décret du 8 Juin 1944, en regroupant dans le cadre du tableau suivant les textes régissant, en matière d'allocations ou d'indemnités familiales, les diverses branches ou activités professionnelles :

TABLEAU DES TEXTES

REGISSANT LES DIVERSES PROFESSIONS OU ACTIVITES

EN MATIERE D'ALLOCATIONS OU D'INDEMNITES FAMILIALES EN TUNISIE

Etablissements Industriels	} Droit Commun : Décret Beylical du 8 Juin 1944
Etablissements Commerciaux	
Professions Libérales	
Sociétés Civiles	
Syndicats	
Associations	
Usines à huile d'Exploitation agricole.....	D. B. du 22-11-1945 renvoyant au D. B. du 8-6-1944
Salines	} Arrêtés des : 5-3-47 (Salines de Sfax). 22-6-47 (Salines de Sousse). 25-8-47 (Salines de Megrine)
Entreprises concessionnaires des Services publics	
Fonctionnaires Métropolitains	Statuts métropolitains.
Fonctionnaires Tunisiens	D. B. du 22-11-1918.
Agents statutaires, Auxiliaires, Temporaires des Administrations Publiques	D. B. du 8-1-1953 renvoyant au D. B. du 24-2-1948.
Professeurs et Instituteurs des Ecoles Coraniques	D. B. du 19-8-1944, modifié par D. B. du 11-7-1946, Art. 21.
Travaux en régie de l'Etat et Collectivités Pu- bliques	D. B. du 8-6-1944, Art. 35.
Domestiques	} Aucun régime d'allocation prévu
Travailleurs Indépendants	
Artisans	
Activités agricoles	

SECTION II

CE QUI EST DU PAR LES ASSUJETTIS : LES COTISATIONS

Si les caisses de compensation assurent le service des allocations familiales, ce n'en sont pas moins les employeurs des établissements et professions visés à l'Art. I qui sont les véritables débiteurs.

Encore faut-il observer qu'il n'y a généralement pas égalité entre les allocations versées à leur personnel chargé de famille et la contribution qui leur est demandée, puisque le système a précisément pour objet de répartir équitablement les charges de ces allocations entre tous les employeurs, quelle que soit la proportion de salariés célibataires, mariés sans enfants ou chargés de famille existant dans chaque entreprise. C'est donc en définitive une part contributive que chacun verse et dont seule la masse totale correspond idéalement (sous réserve des frais de gestion et de constitution de fonds de réserve ou de roulement) à la masse totale des allocations versées. Cette part contributive, c'est en fin de compte le versement d'une cotisation à la Caisse de Compensation. Qu'est-ce que cette cotisation ?

Il ne sera pas traité ici de sa nature juridique. La solution à donner à cette délicate question ne peut être apportée qu'une fois achevé l'examen complet de l'organisation des allocations familiales en Tunisie, en étroit rapport avec la nature juridique reconnue aux allocations familiales elles-mêmes. Signalons simplement pour l'instant que la jurisprudence dominante en France y voit une contribution parafiscale (1) ; mais que la situation métropolitaine ne paraît pas permettre une assimilation quelconque avec la situation tunisienne.

Rappelons en outre que des décisions récentes, en France même, sont revenues à cette conception que la cotisation n'est qu'un complément de salaire (2), conception qui, nous le verrons, paraît devoir être adoptée à fortiori en Tunisie (3).

La compensation ayant pour objet de répartir, par péréquation, les charges des allocations sur une base équitable, c'est la masse des salaires versés par chaque adhérent qui constitue cette base en Tunisie. La cotisation est en principe propor-

(1) Dans ce sens, parmi les plus récentes décisions : D. H. 30-10-1952, P. 65 ; Trib. Com. de Cannes, 21-2-1952 ; Voir aussi, dans la revue « Sécurité Sociale et Prestations Familiales » 1^{re} année n° 2, page 41, une note de Paul DURAND sous un arrêt de la Cour de Cassation. Chambre Sec. Soc. 30 Juillet 1949.

(2) Voir au D. H. 1953, 11, 51 et 52 ; Trib. Comm. de la Seine, 3-11-1952 et Trib. Comm. de Nice 12-12-1952.

(3) Le législateur emploie indifféremment les termes de « cotisation » (Art. 18, 3^o) et de « contribution » (Art. 17, 4^o). — Il ne semble donc pas qu'il ait songé à imposer par la terminologie retenue une conception déterminée de la nature du versement patronal, il faudra la chercher dans le fond même de l'institution.

tionnelle à cette masse de salaires, suivant un taux fixé par chaque caisse, en ce qui la concerne.

Il faut examiner successivement les deux aspects de la question :

- 1°) Le salaire, assiette des cotisations.
- 2°) Le calcul des cotisations.

*
**

I

LE SALAIRE - ASSIETTE DE COTISATION PATRONALE

Le principe que la masse des salaires versés constitue pour l'employeur la base de calcul des cotisations patronales est posé par l'article 33 du décret qui en fixe en outre les limites :

« L'employeur régulièrement affilié à une Caisse de Compensation n'a à verser
« de cotisations que sur le montant des rémunérations ne dépassant pas 500.000 frs
« par an, celles supérieures à 500.000 frs étant ramenées à cette somme ».

Mais alors se pose immédiatement la question de savoir quelle est la rémunération ainsi prise en considération. C'est ce que précise l'article 34, par. I combiné à l'article 8. Rappelons ces deux textes dans leur rédaction actuelle.

Art. 34, par. I : « Jusqu'à concurrence de la limite fixée par l'article précédent, les employeurs doivent comprendre dans leur déclaration qu'ils adressent
« aux caisses pour servir de base à la détermination de leur cotisation, toutes les
« sommes versées à leur personnel et énumérées à l'article 8 ci-dessus, que ces
« sommes soient effectivement versées ou soient le résultat d'une évaluation —
« ainsi que les sommes payées à titre de salaires à toute personne effectuant un
« travail habituel ou occasionnel, à forfait, au temps ou à la tâche dans les locaux
« de l'entreprise ou à domicile ».

L'art. 8 précise :

« Sont incluses dans la rémunération toutes les sommes en espèces reçues à
« titre de salaire, de commissions ou d'accessoires du salaire, y compris les indem-
« nités de congé payé. Si le salaire comporte en tout ou en partie des avantages
« en nature ou des sommes remises volontairement à titre de gratification par la
« clientèle de l'employeur, ces avantages et sommes font l'objet d'une évaluation
« forfaitaire déterminée par la caisse de compensation intéressée et approuvée par
« le Secrétaire Général du Gouvernement. Le montant des allocations est calculé
« sur la base de ces évaluations ».

Ces textes méritent quelques commentaires. L'impression qui s'en dégage immédiatement est que la rémunération prise en considération pour le calcul de la cotisation tend à englober tous les avantages, de quelque nature qu'ils soient, sous quelque forme qu'ils se présentent, que retire tout salarié fournissant son travail dans le cadre d'un contrat de travail.

L'art. 8 ne fait ici que donner l'acception actuellement la plus généralement admise du salaire, qui peut être une rémunération en espèces ou en nature, versée par l'employeur ou par la clientèle de l'employeur, et dont le mode de calcul est indifférent. Il importe de savoir seulement s'il s'agit d'une rémunération accordée dans le cadre du contrat de travail. S'agit-il au contraire de sommes remises par exemple dans le cadre d'un contrat d'entreprises, ces sommes ne sont sujettes à aucune déclaration sauf à déterminer dans quel cas il y a contrat d'entreprise, et

dans quel il y a contrat de travail, ce qui n'est pas toujours aisé dans la pratique, notamment en ce qui concerne les travailleurs à domicile.

Il va de soi également que des indemnités versées pour couvrir le salarié de frais de déplacement ou de séjour, ou de frais professionnels divers, ne pourraient être en principe considérés comme un élément de salaire ; mais une indemnité de résidence régulièrement versé et forfaitairement calculée prendrait, par ce seul aspect, le caractère d'un complément de salaire. Un pourboire, une gratification, devront être inclus dans le calcul des salaires si, conformément à l'usage ou un accord avec l'employeur, ils sont dûs au titre du contrat de travail. Ils ne sauraient par contre être assimilés à des salaires s'ils sont accordés en toute liberté par l'employeur qui en fixe arbitrairement le montant et si, établis sans rapport avec le salaire, ils n'ont aucun caractère de fixité (1). Dans sa rédaction primitive, l'art. 34 p. I avait d'abord admis que les employeurs devaient comprendre dans leurs déclarations « toutes les sommes versées à leur personnel et énumérées à l'article 8 ci-dessus, **à l'exception de celles versées volontairement à titre de gratification par la clientèle de l'employeur** ». Le principe n'en était pas moins posé par l'article 8, que les sommes versées volontairement à titre de gratification par la clientèle de l'employeur devaient être incluses dans la rémunération servant de base au calcul des allocations. Mais l'employeur n'avait pas à en tenir compte dans ses déclarations. C'est par décret beylical du 12-4-1944 que cette exception fut supprimée et remplacée par les dispositions actuelles, aux termes desquelles sont objet de déclaration : « ... Toutes les sommes versées à leur personnel et énuméré à l'article 8, **que ces sommes soient effectivement versées ou soient le résultat d'une évaluation** ».

Dans cette conception du salaire et des éléments qui le composent il n'y a donc rien de particulier à la législation tunisienne qui s'inspire étroitement des conceptions métropolitaines. Il suffit donc de se reporter aux principes généraux en la matière (2).

**

Mais une question se pose : dans certaines hypothèses où le salaire n'est pas déterminé en espèce sur une base précise, comment pourra être évaluée l'assiette de la cotisation patronale ? L'article 8, dont les termes ont été rappelés plus haut indique à cet égard qu'en cas d'avantages en nature ou des sommes remises volontairement, à titre de gratification, par la clientèle de l'employeur, ces avantages et sommes font l'objet d'une évaluation forfaitaire déterminée par les Caisses et approuvée par le Secrétaire Général du Gouvernement. Deux cas sont donc envisagés : celui des pourboires ou gratifications, celui des avantages en nature.

a) Si les pourboires sont prélevés par l'employeur sous forme de pourcentage obligatoire ajouté aux notes des clients ou sont centralisés par l'employeur, ces pourboires sont déterminés, comme en France, par les sommes effectivement versées par l'employeur dont celui-ci doit pouvoir justifier par sa comptabilité. Il est encore admis que ces pourboires, dans certaines professions, sont calculés sur la base de la recette suivant un taux déterminé avec un minimum assuré (15 % de la recette

(1) Cass. Soc. 24-5-1946 - J. C. P. 1947 IV - P. 101
Cass. Soc. 20-7-1950 - J. C. P. 1951 II - 6095.
Comm. Rég. Appel Sec. Soc. Lyon 29-2-1952 - J. C. P. 1952 II - 7268.
Cass. Civ. 4-12-1952 II - 7419 (2 espèces).

(2) Voir Juris Classeur - Sécurité Sociale : « Organisation de la Sécurité Sociale, Fasc. VI », en ce qui concerne uniquement les principes généraux de droit.

avec un minimum de 500 francs par jour pour les garçons de café par exemple). Dans le cas où les pourboires sont versés directement aux travailleurs, ils sont alors évalués forfaitairement par les caisses sur la base du salaire minimum de la catégorie d'emploi dans laquelle les intéressés sont classés. Mais en aucun cas il n'y a, comme en France, pour certaines professions (celles d'ouvreuses des théâtres lyriques nationaux et des salles de la Comédie Française) (1) un salaire forfaitairement fixé par arrêté pour servir de base de calcul aux cotisations.

b) Il n'y a pas plus d'arrêté fixant le mode d'évaluation des avantages en nature suivent la règle très généralement appliquée en France (le dernier en date étant celui du 24 septembre 1951). En Tunisie, cette évaluation est faite d'accord parties entre les caisses et l'employeur et ce n'est que dans l'hypothèse où un tel accord ne peut intervenir qu'il y a lieu à approbation du Secrétaire Général, acte administratif qui (observons-le en passant) échappe à l'appréciation des tribunaux judiciaires (2). Le système tunisien est donc moins rigide que celui adopté en France, il permet avec plus de souplesse de s'adapter aux contingences de chaque cas, mais cela sans doute au prix de discussions qu'une évaluation légale aurait évidemment le mérite d'éviter.

*
**

Enfin l'article 34 par. 2 vise un cas particulier de calcul du salaire servant de base à l'établissement des cotisations patronales. C'est celui où l'employeur utilise de la main-d'œuvre militaire, des prisonniers de guerre, des détenus ou des internés. Il va sans dire qu'aujourd'hui les dispositions qui concernent ces cas ont considérablement diminué d'intérêt pratique. Il suffit donc de dire que, dans cette hypothèse, les employeurs doivent établir leur déclaration et faire leur calcul sur la base de salaire correspondant à ceux des ouvriers et employés de même qualification professionnelle, exécutant des travaux identiques ou analogues, et travaillant dans leurs ateliers, chantiers ou entreprises ou dans des établissements similaires de la région.

*
**

Les éléments du salaire servant de base à l'évaluation des cotisations patronales ainsi déterminées, et leur mode de calcul éventuel ainsi précisé, il reste encore à indiquer rapidement les salariés dont la rémunération doit être déclarée par l'employeur. Ces salariés sont, dit l'article 34, « le personnel » de l'employeur et « toute personne effectuant un travail à titre habituel ou occasionnel à forfait, au temps ou à la tâche dans les locaux de l'entreprise ou à domicile ». Il eût sans doute suffi de stipuler que l'employeur était tenu de déclarer toute somme versée à titre de salaire. Le législateur a voulu préciser que non seulement les salaires versés au personnel constant de l'entreprise, mais aussi à des travailleurs habituels, voire simplement occasionnels, entraînait obligation de déclaration dès lors qu'il s'agissait bien de salaire, quels que soient le lieu du travail et le mode de rémunération. Cela allait sans le dire : cependant une précision n'est sans doute jamais inutile.

Mais une autre précision doit être apportée qui, celle-ci, ne résulte pas expressément du texte : les salaires versés aux apprentis doivent également faire l'objet d'une déclaration. Nous avons déjà dit que le contrat d'apprentissage n'est pas un contrat de travail ; ces deux contrats diffèrent par leur objet puisque le premier vise en principe uniquement à la formation professionnelle de l'ouvrier et, qu'à ce titre, non seulement aucune rémunération n'est due à l'apprenti, mais qu'il

(1) Arrêté du 23 Mars 1949.

(2) En raison des dispositions du décret beylical du 27 Novembre 1888.

arrive même, en France sinon en Tunisie, que l'apprenti verse une redevance en paiement de la formation qui lui est donnée. Toutefois nous avons dit que si le travail exécuté par l'apprenti présentait pour le maître un certain intérêt, la Cour de Cassation considérerait alors que la rémunération versée à l'apprenti avait le caractère d'un véritable salaire ; il y a là en quelque sorte un contrat de travail qui se superpose au contrat d'apprentissage puisqu'il y a à la fois travail utile et rémunération de ce travail. Aucune bonne raison, dès lors, ne pourrait être avancée pour dispenser l'employeur de la déclaration, et c'est ce qui a été décidé en Tunisie. Il importait d'autant plus de le signaler que dans le cadre de la loi française du 11 mars 1932 les apprentis ne faisaient pas l'objet de déclaration. (1). Dans chaque profession formant et employant des apprentis, des règles précises ont été édictées par les Commissions arbitrales de Travail pour déterminer le calcul de leur rémunération. Laissée à la libre fixation de l'employeur au cours d'une période de début plus ou moins longue (six mois en général) un barème fixe ensuite le montant de cette rémunération : il la fixe pratiquement à partir de l'époque de formation où précisément il y a lieu de penser que l'apprenti commence à fournir un travail utile. En principe le contrat d'apprentissage est signé par l'employeur de l'apprenti et les parents de ce dernier, puis visé par l'Inspection du Travail. Mais, en fait, l'Inspection du Travail refuse son visa, aucune législation en Tunisie n'ayant jusqu'à ce jour réglementé l'apprentissage. Il en résulte dans la pratique des difficultés de preuves tenant à ce que certains employeurs peu scrupuleux, pour réduire le montant de leurs déclarations, camouflent en contrat d'apprentissage de véritables contrats de travail. Mais ce sont là des questions de fait que nous aurons à examiner plus loin.

II

LE CALCUL DE LA COTISATION PROPORTIONNELLE

Nous venons de voir quel était le salaire qui devait servir d'assiette à la cotisation patronale : c'est proportionnellement à ce salaire que cette cotisation va être calculée.

Ceci ne résulte pas expressément de la lettre du décret de 1944, mais résulte suffisamment de son esprit, et les statuts des trois caisses de compensation font application de ce principe de proportionnalité. Il eut été théoriquement possible de concevoir des cotisations déterminées par tranches de salaire ou encore suivant un taux progressif ou dégressif. Mais ces modes n'auraient pas répondu pleinement à l'objet de la compensation qui tend à répartir équitablement les charges : en la matière, la proportionnalité est la meilleure expression de l'équité. Au surplus deux textes impliquent cette idée de proportion : l'art. 17, 4^e et l'art. 18, 3^e du décret, qui font allusion au « taux » de la cotisation. Or un taux unique ne peut être que proportionnel.

*
**

Ce principe posé, il faut immédiatement préciser que la proportionnalité entre la cotisation patronale et les salaires versés ne joue qu'au-delà d'un minimum et en deçà d'un maximum de salaire.

(1) Actuellement ils font l'objet de déclaration, et la contribution patronale est forfaitairement fixée suivant les règles arrêtées par le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale.

Le minimum tient au fait que le montant des salaires à prendre pour base de calcul ne peut être inférieur en aucun cas au montant du salaire minimum garanti par la loi dans la catégorie professionnelle des salariés considérés.

Le maximum résulte de ce que, nous l'avons vu, aux termes de l'Article 33 du décret, les rémunérations ne sont prises en compte pour le calcul que jusqu'à concurrence d'un certain montant appelé plafond. Ce plafond a varié plusieurs fois depuis la promulgation du décret du 8 juin 1944 dans les conditions précisées au tableau suivant.

DATE D'EFFET	PLAFOND DU SALAIRE ANNUEL DECLARABLE
1 ^{er} Juillet 1944	100.000 Frs
1 ^{er} Janvier 1947	120.000 Frs
1 ^{er} Avril 1948	240.000 Frs
1 ^{er} Janvier 1950	320.000 Frs
1 ^{er} Octobre 1951	500.000 Frs (1)

**

Il est admis que l'ensemble des salaires versés dans l'année jusqu'à concurrence du plafond fixé, doit être déclaré en vertu des dispositions de l'article 33. Dans l'hypothèse où, au cours d'un trimestre un travailleur aurait gagné par exemple 500.000 Frs mais n'aurait rien perçu le reste de l'année (hypothèse un peu théorique que nous ne prenons que pour mieux mettre en relief le principe adopté), ce sont ces 500.000 Frs qui devraient être déclarés et non une somme proportionnelle à la période effective durant laquelle ils auraient été gagnés, , soit :

$$\frac{500.000}{4} = 125.000 \text{ Frs.}$$

**

Une autre difficulté peut naître du cas où un salarié travaillant pour deux ou plusieurs employeurs reçoit une rémunération globale supérieure au plafond annuel: dans ce cas, le total des rémunérations versées est ramené au montant du plafond, et la part incombant à chaque employeur dans le montant des cotisations est déterminée au prorata des rémunérations qu'ils ont respectivement versées (2).

**

Proportionnelle au salaire, la cotisation l'est suivant un taux que le décret laisse le soin de fixer suivant les charges et obligations auxquelles elle a à faire face. En fait les caisses ont souvent pratiqué des taux très différents ; et pour chacune d'elles celui-ci a fréquemment varié. Le principe même de la compensation en impose la continuelle adaptation en fonction de divers facteurs économiques sur lesquels nous aurons à revenir.

(1) A titre comparatif, le plafond actuellement en application en France est de 456.000 Frs.

(2) Ce principe n'est inscrit nulle part dans les textes tunisiens comme il l'est en France dans l'Art. 148 du décret du 8 Juin 1946. Mais, répondant à un principe d'équité, et à défaut de dispositions contraires, il paraît avoir été adopté dans la Régence.

Qu'il suffise ici de donner le tableau des variations de ces taux pour chacune des trois caisses :

DATE D'EFFET	T A U X		
	CICAFTU	CAISSOCBATO	MINALLO
1 ^{er} Juillet 1944	10 %	10 %	10 %
1 ^{er} Janvier 1948	»	»	11 %
1 ^{er} Avril 1948	11 %	»	»
1 ^{er} Avril 1949	»	»	12 %
1 ^{er} Octobre 1949	»	11 %	»
1 ^{er} Janvier 1950	»	»	13 %
1 ^{er} Avril 1950	»	12 %	»
1 ^{er} Décembre 1950	»	»	15 %
1 ^{er} Janvier 1951	»	13 %	»
1 ^{er} Avril 1951	14 %	17 %	21 %
1 ^{er} Janvier 1952	»	»	19 %

*
**

Précisons en terminant que les cotisations doivent être versées tous les trois mois, dans la première quinzaine qui suit l'expiration du trimestre (article 31 du décret).

CHAPITRE II

POUR QUI SONT INSTITUTEES LES ALLOCATIONS ?

Nous venons de voir au chapitre précédent dans quelles conditions et sous quelles formes certains employeurs assumaient la charge des allocations familiales.

Il faut maintenant aborder l'autre face de la question en recherchant pour qui sont instituées les allocations, ce qui nous mène à examiner successivement :

- I. — Qui y a droit ?
- II. — Qui y ouvre droit ?
- III. — Qui les perçoit ?

**

Mais auparavant une équivoque de terminologie doit être réglée. Si tout le monde paraît d'accord pour donner le nom, pourtant discutable, de « Bénéficiaires » aux enfants à charge ouvrant droit à allocations, les termes d'« Allocataires » et d'« Attributaires » sont souvent employés l'un pour l'autre suivant les textes et les auteurs. Nous admettrons que les « Attributaires » sont les salariés dont le travail et les charges de famille motivent les allocations, que les « Allocataires » sont les personnes à qui sont effectivement versées les allocations. Nous nous conformerons de la sorte au vocabulaire adopté en Tunisie par les caisses dans leurs statuts et règlements intérieurs, ainsi que par P. Devaux dans son ouvrage sur « Les allocations familiales en Tunisie » (P. 44-45) ; mais observons que la terminologie métropolitaine est exactement contraire, l'allocataire étant en France « la personne du chef de laquelle les prestations familiales sont dûes », et l'« Attributaire » la personne physique ou morale à qui la Loi prescrit d'effectuer le paiement matériel de la prestation » (Circulaire 112 Sécurité Sociale du 3 Avril 1947 - Juris. CI. Sécurité Sociale ; Prestations familiales : Fasc. II N° 113).

SECTION I

QUI A DROIT AUX ALLOCATIONS FAMILIALES ? LES ATTRIBUTAIRES

Deux textes de base posent les principes qui permettent de préciser qui doit être considéré comme attributaire d'allocations familiales. C'est tout d'abord l'article 1^{er} du décret beylical du 8 juin 1944 qui indique que le régime est institué au profit du « personnel salarié de tous les établissements » dont l'énumération suit, et que nous connaissons déjà. C'est ensuite l'article 3 qui énumère les enfants à charge ouvrant droit pour ces salariés à allocations familiales. D'autre part le principe de la portée territoriale des lois impose certaines conditions de résidence à remplir par les attributaires. Il résulte en définitive de ces textes et considérations que l'attributaire doit répondre aux quatre conditions suivantes :

- a) Etre dans des entreprises ou professions déterminées par la loi ;
- b) Y être en qualité de salarié ;
- c) Avoir charge d'enfants aux conditions prévues à l'article 3 du décret ;
- d) Satisfaire à certaines exigences de résidence.

I. — PREMIERE CONDITION

Nous n'avons plus ici à nous étendre sur les établissements ou professions énumérées par la loi, dans lesquels l'attributaire doit exercer son activité. La sphère d'application du décret reste à cet égard celle-là même où l'adhésion aux caisses de compensation est imposée aux employeurs. Le cadre strictement professionnel dans lequel sont conçues les allocations familiales en Tunisie établit en effet une concordance rigoureuse entre le domaine dans lequel l'affiliation se doit, et celui où les allocations sont dûes. Dès lors il faut s'en tenir à cet égard aux indications qui furent données au précédent chapitre sur le champ d'application du décret.

II. — DEUXIEME CONDITION : Etre salarié

Ni employeurs, ni travailleurs indépendants ne bénéficient du régime des allocations familiales en Tunisie. Seul le salarié est attributaire. Ceci ramène donc une fois encore à préciser qui est salarié ; mais les développements antérieurs tendant à déterminer quels employeurs étaient assujettis, ayant fait ressortir précisément que seuls ceux qui employaient des salariés devaient leur affiliation, nous avons eu à rappeler quels principes dominaient la détermination du contrat de travail et définissaient le salarié. Il suffit donc de rappeler simplement que la qualité de salarié ne peut-être reconnue qu'à celui qui exécute son travail dans les liens d'une subordination juridique suffisante à l'égard de l'employeur qui l'occupe : une simple dépendance économique ne pourrait lui faire attribuer cette qualification ; d'autre part,

en contrepartie de son travail, une rémunération, le salaire, doit lui être reconnu par la convention ou l'usage.

**

Mais dans le cadre complexe et nuancé des conventions quotidiennes, il n'est pas toujours aisé de distinguer le contrat de travail d'autres conventions. Et le cas des armateurs de pêche dits « à la part », qui voulaient voir dans leurs équipages des « associés » et non des salariés, n'est qu'un des cas signalé plus haut en passant. Sans entrer ici dans le détail des professions où se pose la question de la nature exacte des liens juridiques susceptibles d'unir un travailleur à une personne physique ou morale, il faut rappeler qu'en définitive le problème revient toujours à rechercher dans la pratique :

- S'il y a contrat de travail ou contrat d'entreprise ;
- S'il y a contrat de travail ou mandat ;
- S'il y a contrat de travail, contrat d'association ou contrat de société.

**

La distinction du contrat de travail et du contrat d'entreprise est celle qui suscite en pratique le plus de difficultés. Dans le cadre de la dépendance économique de fait où se trouve l'entrepreneur, il n'est pas toujours aisé de déterminer si cette dépendance économique ne couvre pas une subordination de droit plus étroite ; et il n'est pas toujours aisé de déterminer même à qui incombent les risques de l'entreprise, ce qui permettrait, suivant le cas, d'affirmer le contrat de travail ou le contrat d'entreprise.

La nature de la rémunération ne permet guère non plus de servir de critère, les travaux à la tâche, caractéristique théorique du contrat d'entreprise, pouvant également être l'objet d'un contrat de travail effectué sous l'autorité étroite d'un employeur. Enfin le fait que le travail soit exécuté à domicile n'implique pas non plus l'existence d'un contrat d'entreprise. S'il en était besoin, les termes de l'article 34 du décret du 8 juin 1944 prévoyant que les salaires versés pour un travail « au temps ou à la tâche dans les locaux de l'entreprise ou à domicile » doivent être déclarés, suffirait à montrer la fragilité de ces critères. Seule reste alors la notion de subordination qui implique pour l'employeur dans le contrat de travail le droit de fixer et de diriger l'exécution du travail : mais cette subordination peut avoir des degrés, et plus le salarié présente de compétence technique, plus en général cette subordination s'assouplit. Par contre, dans le contrat d'entreprise, le maître de l'ouvrage peut exercer une certaine autorité sur l'accomplissement du travail. On arrive ainsi à des cas limites où la distinction est si ténue qu'elle laisse indécis.

La question se pose en Tunisie notamment pour de petits tâcherons (maçons, puisatiers, jardiniers...) qui travaillent seuls ou avec un compagnon, parfois avec leurs outils ou ceux fournis par le maître* (ou employeur ?) suivant une rémunération à la journée ou forfaitairement fixée, sous la surveillance et la direction plus ou moins étroite, parfois avec la collaboration, de celui qui s'est assuré leur service (ou leur œuvre ?). Elle se pose aussi pour de nombreux travailleurs à domicile pour lesquels, en général, la jurisprudence ne semble pas reconnaître le lien de subordination indispensable à l'existence du contrat de travail (Trib. Tunis 5 Juil. 1951. Fenèche c. CICAFTU et C. d'Appel Tunis 18-1-1952 CICAFTU c. Perez, non publiés). Mais dans chaque cas il est évident qu'il convient de rechercher les circonstances de fait qui peuvent éclairer sur cette subordination toujours possible.

La distinction du contrat de travail et du mandat sera sans doute plus aisée. Bien entendu d'abord, la question ne peut se poser que si le mandat est à titre onéreux. On sait que le mandat a pour objet la conclusion d'actes juridiques par le mandataire au lieu et place du mandant, tandis que le contrat de travail ne vise que l'accomplissement d'actes matériels. Mais ce principe posé, l'activité d'une personne peut tendre à l'accomplissement corrélatif d'actes juridiques et matériels ; et l'accomplissement d'actes juridiques sous les directives étroites de celui pour le compte de qui ils sont faits peut être l'objet d'un simple contrat de travail (cas de nombreux employés). Aussi faut-il à nouveau faire appel à la notion de « subordination » qui reste la grande dominante, et qui dans la pratique laissera place ici aussi à ces cas limites fort délicats à isoler et cataloguer. La question se posera notamment pour les représentants de commerce bien que, même en l'absence de la législation qui existe en la matière en France, la tendance n'en soit pas moins de considérer de plus en plus qu'il y a contrat de louage de services.

Indiquons d'autre part que les directeurs généraux, les présidents de conseils d'administration, les administrateurs-délégués de sociétés sont considérés comme des mandataires. Par contre un directeur technique est un employé supérieur, qui peut donc prétendre aux allocations familiales. Mais que décider lorsque ces fonctions sont réunies en la même personne ? Pour répondre il faut déterminer l'étendue des pouvoirs statutaires, rechercher si le contrat de travail a ou non un caractère sérieux. C'est, en d'autres termes, la situation réelle de l'intéressé au sein de l'entreprise qui permettra de déterminer sa situation juridique exacte. La question s'est encore posée récemment à propos de gérants de sociétés à responsabilité limitée ou en commandite. Le gérant est en principe mandataire. Mais il avait été longtemps admis que lorsqu'il s'agissait de gérants minoritaires ou égalitaires, ils devaient être considérés comme salariés de l'entreprise. Or, dans des espèces récentes, la Cour de Cassation ne s'en tient pas au caractère majoritaire, égalitaire ou minoritaire du gérant, mais, plus juridiquement, à la nature de ses pouvoirs, plus ou moins étendus ou, au contraire, à l'état de subordination de sa situation comme au contrôle qui s'exerce sur sa gestion, pour fixer la nature du contrat et dire s'il y a mandat ou contrat de travail. (Cass. Civ. 17 Juillet 1952 (3 arrêts) et 28 Juillet 1952 (2 arrêts) D. H. 15-1-1953 II - P. 33).



La distinction du contrat de travail et du contrat de société ou d'association présente aussi, dans de nombreux cas, un intérêt certain. Mais la combinaison du capital et du travail qui se rencontre dans le contrat de travail apparaît souvent dans le contrat de société où se juxtaposent les apports en nature ou en capital et les apports d'industrie.

Le critère pourra se trouver essentiellement dans le fait que les risques seront ou non partagés. C'est ainsi qu'en Tunisie les garçons coiffeurs reçoivent souvent une rémunération égale à 50 % de la recette brute que chacun d'eux réalise. Toutefois ils ne participent ni aux frais généraux ni aux risques de l'entreprise. Ils ont parfois soutenu qu'ils étaient associés. Mais, à juste raison, ce point de vue n'a pas été retenu.

Dans le cadre des contrats entre époux, la question peut aussi parfois se poser de façon fort délicate. On sait qu'après des hésitations de doctrine et de jurisprudence, l'opinion dominante est, en tous cas, qu'un contrat de travail peut valablement être passé entre époux, que la femme soit salariée de son mari ou vice-versa. Mais dans la pratique il sera souvent difficile de reconnaître les cas où il y a réelle-

ment contrat de travail et ceux où il y a simple association entre époux (1).

En bref ces rapides incursions sur les limites du contrat de travail montrent que si le principe en vertu duquel seul le salarié peut être attributaire d'allocations constitue une règle simple, la pratique quotidienne, dans laquelle les caisses de compensation se débattent, l'est beaucoup moins, nécessitant souvent des recherches de fait et des appréciations de droit fort délicates.

Ainsi défini, le salarié doit-il, à ce titre, satisfaire à d'autres exigences? Doit-il notamment consacrer tout son temps ou un temps minimum à son activité professionnelle? Doit-il s'abstenir d'exercer parallèlement d'autres activités non salariées? Doit-il tirer au moins de son activité professionnelle ses moyens normaux d'existence? Si ces questions viennent à l'esprit, c'est parce qu'en France des règlements d'administration publique et des circulaires (2) ont précisé un temps moyen de travail et les moyens normaux d'existence à tirer du travail pour justifier les prestations familiales. La législation tunisienne ignore ces exigences. Un salarié, quelles que soient la durée du travail et les ressources qu'il en tire, a droit, proportionnellement à ces ressources, aux allocations familiales. Rien ne s'oppose à ce que son activité salariée n'ait pour lui qu'une valeur d'appoint et un caractère accessoire; rien ne s'oppose encore à ce que, dans le cadre de certaines activités professionnelles, il remplisse les fonctions d'employeur, devant, à ce titre, son affiliation à une caisse, et que dans le cadre d'une autre il soit salarié et attributaire possible d'allocations. Tel, par exemple, qui possède un four à pain et utilise l'aide d'un ou deux salariés, peut en outre s'engager pendant la saison oléicole dans une usine à huile. A ce dernier titre il pourra certainement prétendre à allocations s'il remplit par ailleurs les conditions de famille nécessaires (3).

Si modeste qu'elle soit, l'activité salariée ouvrira donc toujours droit à allocation. Et la seule exception à la règle est celle qui a pour objet d'éviter le cumul des droits à allocation lorsque le père et la mère, ou l'ascendant et l'ascendante, à la charge desquels se trouvent les enfants, sont susceptibles tous deux de recevoir des allocations familiales ou même des allocations similaires prévues par d'autres réglementations. Dans ce cas, seule l'allocation due au père ou à l'ascendant est servie; et ce n'est que dans la mesure où le salaire de la mère ou de l'ascendante ouvrirait

(1) Il est généralement exigé pour que la femme soit reconnue salariée de son mari :

1) L'exercice par la femme d'une activité professionnelle constante dans l'entreprise;
2) Le versement d'un salaire normal;
3) La comptabilisation de ce salaire;
4) L'existence entre le conjoint d'une relation d'autorité d'employeur à employé.

Ces quatre conditions sont celles qui avaient été spécifiées par un avis du Conseil d'Etat en date du 28 Juin 1949, à l'occasion de l'application de la loi du 13 Mai 1948 (D. 1948-197).

En ce sens récemment 3 espèces rapportées au J.C.P. 1953, n° 7504, et note critique signée C. A.; 4 espèces (Cass. Civ. 3 Juillet 1953) rapportées au D. H. 1953 - II 628. Le mari peut incontestablement être également le salarié de sa femme : ce droit avait été un moment contesté comme incompatible avec l'autorité du chef de famille, mais cette thèse n'est plus guère soutenue aujourd'hui.

(2) R. A. P. du 10 Décembre 1946, et R. A. P. du 21-4-1948 - J. C. P. 1948 III 13193. Arrêté du 25-7-1950, J.C.P. 50 III 15395, et Circulaire 114 S.S. du 2-7-51.

(3) En France dans le même sens Com. Rég. d'Appel de Strasbourg, 9 Juillet 1953 (Gaz Pal 1953, n° 315-317). En sens contraire : Com. Rég. d'Appel de Lille (Gaz. Pal 1952-2-263).

un droit supérieur à celui dont bénéficie le père ou l'ascendant que la différence peut être demandée (Art. 6 du décret).

*
**

Mais par contre si le travailleur à vocation aux allocations dans toute la limite où il a droit au salaire, ce n'est que dans cette limite qu'il peut prétendre à allocation. En cas de travail partiel ou intermittent, en cas de chômage, dès que cessent le travail et le droit au versement d'un salaire, le droit aux allocations s'éteint concomitamment.

N'est-il pas cependant des cas qui fassent exception, réelle ou apparente, à cette règle où des allocations seront reconnues en dehors de tout droit au salaire et de tout travail salarié ? En dehors de tout droit actuel au salaire : sans doute. Mais en dehors de tout travail salarié exécuté : jamais. En effet quelles sont les hypothèses prévues à cet égard par le décret ? Elles sont au nombre de **trois**. Les allocations restent dûes :

- a) Dans certains cas d'accidents du travail subis par l'attributaire ;
- b) En cas de mort de l'attributaire ;
- c) En cas de maladie ou (pour la femme salariée) d'accouchement de l'attributaire.

Or, dans chacune de ces hypothèses, il apparaît bien que si le salarié, par suite d'une circonstance qui l'éprouve temporairement ou définitivement dans sa personne et ses facultés de travail, cesse parfois de percevoir son salaire et cesse toujours de se livrer à son activité professionnelle, ce n'en est pas moins en raison de cette activité salariée antérieure que le droit aux allocations lui est maintenu. S'il n'avait pas, en effet, exercé d'activité salariée au moment même où s'accomplissait l'un des événements que nous venons de mentionner, aucun droit aux allocations ne serait ouvert et leur maintien ne pourrait même pas se concevoir. C'est en quelque sorte un droit « différé » pour reprendre une expression sur laquelle il faudra revenir, qui lui est alors reconnu et qui puise sa raison d'être, sa cause juridique, dans le fait que l'attributaire était antérieurement salarié. Et c'est pourquoi nous disions que l'exception à la règle établissant que sans salariat il n'y a pas d'allocations, est plus apparente que réelle dans les trois cas ci-dessus énumérés, que nous nous allons maintenant examiner plus complètement.

a) Tout d'abord, en cas d'accident du travail, le décret distingue deux périodes. (art. 9 du Décret) :

Pendant la période d'incapacité temporaire, celle qui correspond au versement du demi-salaire, le droit aux allocations est intégralement maintenu.

S'il y a incapacité permanente, égale ou supérieure à 40 %, le droit aux allocations est encore intégralement maintenu. Toutefois si la victime de l'accident reprend une activité salariée, donnant droit aux allocations familiales, seules sont dues les prestations dont le montant est le plus élevé. Il s'agit là encore d'éviter un cumul d'allocations en laissant néanmoins au salarié la situation la plus favorable. Par contre, dans le cas où l'incapacité permanente est inférieure à 40 %, les allocations ne sont pas maintenues.

Si l'accident du travail entraîne la mort de la victime, nous entrons dans le cadre plus général de la seconde des hypothèses que nous allons voir (1).

(1) Un décret du 9 Juillet 1945 a d'autre part stipulé (Art. 3) que : « ...les allocations familiales sont dues dans les conditions précisées par le décret du 8 juin 1944 et notamment ses » articles 4, 5, 6, 9 et 10 dernier alinéa, aux enfants légitimes ou aux enfants naturels re-

b) L'art. 10 du décret, dans sa rédaction actuelle, stipule qu'« en cas de mort d'un travailleur pour une cause quelconque, le droit aux allocations familiales est intégralement maintenu ». Ce texte amène deux observations. D'une part la cause du décès reste indifférente : nous ne sommes plus dans le cadre des accidents du travail. Ensuite la personne qui percevra effectivement les allocations après le décès est elle-même indifférente. Dans sa rédaction primitive, l'art. 10 stipulait qu'en cas de mort d'un travailleur, « le bénéfice » des allocations était maintenu « aux veuves chargées de famille ». Ce texte était doublement défectueux : Les allocations sont accordées pour permettre l'entretien des enfants, et aucune raison ne pouvait être valablement avancée pour écarter le cas où cet entretien était assuré par toute autre personne que la « veuve » (par suite de pré-décès, d'absence de celle-ci, ou pour toute autre cause). En outre le terme de « bénéfice » des allocations prêtait à équivoque, les « bénéficiaires » dans la terminologie adoptée étant, non la veuve mais les enfants : c'est à l'entretien de ceux-ci qu'elles sont affectées. Ces imperfections de forme et de fond ont été corrigées par le décret du 9 février 1950.

L'art. 10 précise qu'en cas de décès « ouvrent droit à allocations... tous les enfants au titre desquels le de cujus percevait ou aurait dû percevoir des allocations familiales, ainsi que les enfants posthumes nés dans les 300 jours suivant le décès du père et dont la légitimité n'est pas contestée ». Ce n'est là que l'application d'un principe général de droit civil français qui n'appelle aucun commentaire.

Enfin si les allocations ainsi maintenues viennent en concurrence avec d'autres résultant d'une activité salariée de la personne ayant la charge des enfants du de cujus, seules sont dûes celles dont le montant est le plus élevé. Mais cette règle, pour éviter le cumul, subit pourtant ici une exception légale (la seule qu'admette le décret) en faveur de la veuve qui a une activité professionnelle propre, lorsqu'elle assume seule l'entretien et l'éducation des enfants (1). Si, juridiquement, cette exception qui consiste à faire fit de la règle « non bis in idem » est peu explicable, sa justification morale (et sans doute est-ce suffisant) se puise dans le souci d'apporter à une femme chargée de famille et obligée de travailler cette aide qu'on lui reconnaîtrait si elle ne travaillait pas.

c) En troisième lieu, les allocations familiales sont encore maintenues « au « salarié malade ou à la femme salariée pendant la période précédant ou suivant « l'accouchement lorsque l'interruption du travail n'excède pas 3 mois pour une « période de 365 jours. Ce délai peut être prorogé jusqu'à un an si la femme salariée a interrompu son activité professionnelle pour pouvoir élever son enfant (Art. 11 du décret) ».

Ces dispositions n'ont soulevé aucune difficulté : elle n'appellent aucun commentaire.

« connu des victimes d'accidents réparés conformément aux dispositions du décret du 15 « mars 1921 et du 14 janvier 1943 (Législation des Accidents du Travail) et survenus avant le « 1^{er} juillet 1944 (date d'application de la législation sur les allocations familiales) dans les « établissements et professions énumérés à l'art. 1 du décret du 8 juin 1944, à condition que « l'accident ait entraîné la mort ou une incapacité permanente supérieure ou égale à 40 %.

« Le montant des allocations dûes en exécution de l'alinéa précédent est fixé par arrêté « du Secrétaire Général du Gouvernement à un taux uniforme qui ne pourra excéder 50 % du « taux maximum dont la fixation est prévue à l'art. 7 du décret du 8 juin 1944... » (le dernier « en date est un arrêté du 21 novembre 1951 qui fixe l'allocation trimestrielle due par enfant « à 3.900 frs à partir du 1^{er} octobre 1951 : l'allocation uniforme trimestrielle prévue à l'art. 7, « du décret du 8 juin 1944 était fixée à la même date à 7.875 frs).

(1) Il faut ajouter que les règles concernant le non-cumul ne sont pas d'ordre public et rien n'empêche une caisse de reconnaître à cet égard des droits plus amples. L'art. 10 du règlement intérieur de la Minallo admet par exemple le cumul, en cas de décès d'un travailleur, au profit de toute personne prenant en charge des enfants.

III. — TROISIEME CONDITION : Avoir charge d'enfants

Si le fait d'être salarié (ou, dans les hypothèses que nous venons de voir, le fait d'avoir été salarié) permet de prétendre aux allocations, seule la charge d'enfants y ouvre réellement vocation. Et le moment est venu à cet égard d'observer que l'expression « Allocations familiales » pourrait prêter à équivoque s'il fallait donner au mot « famille » le seul sens restreint qui réserve cette expression à la famille légitime, ou même l'acceptation plus large qui y fait entrer la famille naturelle. Car si certains statuts particuliers sur les allocations familiales s'en tiennent encore à cette signification que lui accorde le Code Civil, dans le cadre du Décret du 8 juin 1944, il faut lui donner une signification beaucoup plus extensible : c'est avant tout la notion de « charge » qui domine les rapports de l'attributaire et des enfants qui vont lui ouvrir droit à allocation. D'une part l'enfant légitime ne lui ouvrira en effet aucun droit si cet enfant n'est pas pour lui à charge. D'autre part, tel enfant avec lequel il n'a rigoureusement aucun lien de famille ni obligations d'aucune sorte mais qu'il a « recueilli » et dont il assume volontairement la charge effective et permanente, lui donnera droit à allocations familiales. La notion de « famille », dans le cadre des lois sociales, se trouve donc considérablement élargie par rapport aux conceptions orthodoxe de Droit Civil.

*
**

Il reste alors à déterminer en quoi consiste la charge d'enfants : elle consiste à assumer à la fois l'entretien (logement, nourriture, habillement) et l'éducation de l'enfant. Mais cette charge matérielle et morale ne va pas toutefois jusqu'à impliquer obligatoirement la cohabitation (1). Reste à savoir si cette charge devra être assumée par le salarié seul. Que décider si des tiers participent à l'entretien de l'enfant, ou si celui-ci subvient lui-même pour partie à ses propres besoins ? Pour répondre à cette question, n'y a-t-il pas lieu de distinguer suivant la nature du lien existant entre l'enfant et celui qui l'a à charge ?

Il paraît bien d'abord qu'une certaine tolérance doit être admise en principe. Il n'est pas de personne assumant la charge d'un enfant qui n'ait, à certains moments, cette charge allégée par l'aide d'une autre personne : enfants passant leurs vacances chez des grands-parents, par exemple. Cette aide occasionnelle ne peut en rien diminuer le droit aux allocations. Le Décret lui-même admet d'autre part, nous allons le voir, qu'un enfant en apprentissage qui perçoit une rémunération inférieure ou égale à 75 % du salaire minimum légal du manœuvre du bâtiment, et subvient par conséquent à son propre entretien, conserve à la personne qui l'a à charge un droit à allocation. Tant que l'enfant est dans un établissement d'instruction, cette instruction est censée faite aux frais de celui qui l'entretient, quelles que soient les conditions matérielles de l'enseignement. Et il a été admis qu'il en était de même d'un étudiant qui, au cours des vacances, exercerait un emploi salarié momentané. Sont aussi considérés à charge des collégiens bénéficiant d'une bourse de l'Etat, et même par extension des enfants placés à l'Ecole des Mousses, à l'Ecole des Enfants de Troupe ou au Prytanée Militaire de la Flèche. Bien que leur entretien soit alors en grande partie à la charge de l'Etat, il est en effet constaté que les parents en assument encore la charge pour l'habillement, les fournitures scolaires, et assurent leur entretien total pendant la période des vacances. La même solution

(1) Réponse du Secrétaire Général du Gouvernement du 11 Mars 1949 à une question formulée par la Direction des Constructions Navales.

est à préconiser pour des raisons identiques pour les enfants qui sont à l'Ecole Militaire Préparatoire. Mais un pilotin accomplissant un stade d'élève officier de la Marine Marchande à bord d'un navire de commerce ne peut plus, par contre, être considéré comme à charge, un navire de commerce n'étant pas un établissement d'instruction. (1)

*
**

Ne faut-il pas cependant distinguer entre le lien de fait ou de droit existant entre l'enfant et celui qui l'élève et l'entretient ? le texte de l'art. 3 du Décret de 1944 semble en effet établir une nuance en exigeant pour l'ensemble des enfants visés qu'ils soient « à charge », mais en imposant pour certains d'entre eux que cette charge soit « effective et permanente » et même que le salarié assume « seul » cette charge effective et permanente ». Mais il n'y a aucune bonne raison d'admettre que le législateur ait entendu que, pour ouvrir droit à allocation, la charge fût plus lourde, plus « effective » et plus continue pour certains que pour d'autres. Et la différence de rédaction semble davantage tenir au fait que pour certains (descendants directs, légitimes ou adoptés) le lien de droit existant emporte une présomption de charge qui résulte suffisamment de ce seul lien, sauf preuve contraire, alors que pour d'autres (frère, neveu, enfant naturel reconnu, pupille, enfant recueilli), il convient d'établir la charge effective et permanente.

En bref, il paraît normal d'admettre qu'il s'agit moins d'une différence de traitement, juridiquement indéfendable, que d'une simple différence dans la preuve exigée de la situation invoquée, tenant soit au lien de droit plus ou moins étroit, soit au simple lien de fait (enfant recueilli) qui nécessite une démonstration plus ou moins complète de la réalité prétendue.

*
**

IV. - QUATRIEME CONDITION : Résidence Tunisienne

Seul le fait pour l'attributaire de travailler en Tunisie lui permet de prétendre au bénéfice des dispositions du Décret Beylical du 8 juin 1944, même si sa famille n'y réside pas, à la condition toutefois qu'elle soit en France ou dans tout autre territoire relevant de la souveraineté française.

(1) Des solutions de ce genre ont été adoptées en Algérie sur une législation à cet égard identique : Voir avis du Comité Technique Algérien des Allocations familiales N° 5, 8, 19, 28 et 124.

SECTION II

QUI OUVRE DROIT AUX ALLOCATIONS : LE SBENEFICIAIRES

Nous venons de voir que pour prétendre à la qualité d'attributaire, il faut avoir charge d'enfants.

Mais si aucun lien de parenté ou d'alliance n'est plus en France actuellement exigé entre la personne qui assume la charge d'un enfant et cet enfant, il n'en est pas de même en Tunisie : toute charge d'enfant ne donne pas vocation à allocations familiales. Le décret énumère limitativement les charges utiles à cet égard en fixant les liens de droit ou de fait qui doivent exister entre l'enfant et le salarié.

Le décret fixe d'autre part, dans quelles limites d'âge les enfants ouvrent droit aux allocations.

Il détermine enfin les conditions de résidence imposée à ceux-ci.

Pour déterminer qui ouvre droit à allocations en Tunisie, nous serons donc amené à voir successivement :

I^o) Le lien juridique qui doit exister entre l'enfant et celui qui en assume la charge.

II^o) Les conditions d'âge que doit remplir l'enfant à charge.

III^o) Les conditions de résidence qui lui sont imposées.

**

I. — LE LIEN JURIDIQUE QUI DOIT EXISTER ENTRE L'ENFANT ET CELUI QUI EN ASSUME LA CHARGE :

L'art. 3 du Décret du 3 juin 1944 fixe que les allocations sont dûes à partir du premier enfant à charge.

« 1^o) En ligne directe au père ou à la mère pour les enfants issus du mariage « et ceux que les époux ou l'un d'eux pourraient avoir d'une précédente union, ou à « défaut à l'ascendant ou à l'ascendante ;

« 2^o) En ligne collatérale au frère ou à la sœur, à l'oncle ou à la tante, pour « les frères, sœurs, neveux ou nièces qu'ils ont recueillis et dont ils assument seuls « la charge effective et permanente.

« 3^o) A l'adoptant et au conjoint de l'adoptant pour les enfants adoptés.

« 4^o) Aux personnes qui ont la charge effective et permanente :

a) pour les enfants naturels reconnus

b) pour les pupilles et les enfants recueillis à condition que leurs parents soient décédés ou absents ».

Une observation importante doit être ainsi faite en premier lieu : le droit est reconnu « à partir du premier enfant à charge », alors qu'en France les allocations ne sont versées qu'à partir du second. C'est là une conséquence du fait que les allo-

cations visent à satisfaire en Tunisie un principe de justice sociale et ne sauraient dès lors, pour leur attribution, tenir compte du nombre d'enfants. Tandis qu'en France, le souci de développer la natalité a poussé le législateur à ne déployer son intérêt et ses encouragements qu'à partir du deuxième enfant suivant un système d'allocations progressives.

*

Ce point important mis en relief, il reste à souligner quelques aspects de l'énumération donnée par l'article 3 ci-dessus reproduit.

Tout d'abord il va sans dire que l'art. 3 — 1° s'applique non seulement aux enfants légitimes mais aux enfants légitimés et que la légitimation adoptive produira les mêmes effets.

Par ailleurs, aux termes d'un arrêt du Conseil d'Etat du 18 Février 1944 statuant sur des dispositions identiques du Code de la Famille en France (Art. 11) il faut admettre que les ascendants et ascendantes qui ont leurs petits enfants à charge ne peuvent prétendre aux allocations qu'autant que cette charge leur incombe par suite du décès des parents ou tout au moins par suite d'une situation entraînant pour ces parents « l'impossibilité absolue de subvenir aux besoins de leurs enfants ».

En raison de l'obligation légale faite aux parents de subvenir à l'éducation et l'entretien de leurs enfants, cette interprétation du texte par le Conseil d'Etat doit être tout aussi bien retenue en Tunisie.

**

En ligne collatérale il semble à première lecture que trois conditions sont imposées : il faut que le frère, la sœur, le neveu ou la nièce ait été recueilli ; que celui qui l'a recueilli assume la charge effective et permanente de son entretien ; qu'il assume seul cette charge. Mais, le fait d'assumer seul la charge effective et permanente d'un enfant établit suffisamment que l'enfant est « recueilli » et ce terme ne paraît pas devoir ajouter au texte. Il faut d'ailleurs observer que les textes français et algériens s'en sont passé et se sont contenté d'affirmer la nécessité « de la charge effective et permanente » (Code de la Famille en France, art. 11), ou la nécessité d'assumer seul « l'éducation et l'entretien (art. 2 de l'arrêté gubernatorial du 10 Juin 1941 en Algérie). Faudra-t-il admettre également dans le cadre de ce texte que le droit ne sera ouvert par les collatéraux qu'autant qu'ils seront orphelins de père et de mère ? Il est intéressant d'observer à ce sujet que le texte primitif du décret était rédigé sous la forme suivante :

... « sont réputés enfants à charge...

« 1s) ...

« 2°) les frères et sœurs, neveux et nièces recueillis par lui (le salarié) lorsqu'ils sont orphelins de père et de mère ».

Or, ce dernier membre de phrase n'existe plus dans le texte d'aujourd'hui modifié par le décret beylical du 9 février 1950. Faut-il en déduire que le législateur n'ait plus entendu faire dépendre l'ouverture du droit à allocation aux frères, sœurs, oncles et tantes de « l'impossibilité absolue pour les parents de subvenir aux besoins de leurs enfants » suivant la formule du Conseil d'Etat, plus haut relevée ? Il y a plutôt lieu de penser que le législateur a estimé la formule « orphelin de père et de mère » trop étroite et susceptible par à contrario, de faire contester le droit à allocation à l'enfant qui sans être orphelin, a des parents dans l'impossibilité, pour une cause quelconque, de subvenir à ses besoins (parents

inconnus, disparus, hospitalisés, internés, infirmes, incapables de travailler) : or, ceci ne pouvait qu'apparaître contraire à l'équité. C'est pourquoi, selon toute vraisemblance, l'expression « orphelin de père et de mère » a été supprimée. Elle n'avait pas besoin d'être remplacée par une autre plus large : le texte se suffisait à lui-même à la lumière des obligations légales faites aux parents. L'interprétation donnée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les droits des ascendants à allocation sont ouverts joue à fortiori lorsqu'il s'agit des frères, sœurs, oncles et tantes. Il resterait à savoir si l'impossibilité temporaire absolue de travailler des parents pourrait permettre aux collatéraux ayant recueilli leurs enfants de prétendre aux allocations. Il semblerait que, si cette impossibilité est médicalement reconnue, on puisse l'assimiler à une hospitalisation et admettre dès lors qu'elle ouvre droit aux collatéraux (1). Rappelons aussi qu'en France la mère veuve « doit être considérée comme dans l'incapacité de travailler si elle a trois enfants à charge ». En toute équité, ceci paraît devoir être aussi bien accepté en Tunisie.

Mais il est arrivé parfois que les caisses aient mis une condition supplémentaire à la reconnaissance des droits des collatéraux à allocations, celle de pouvoir justifier d'un devoir de tutelle sur les mineurs recueillis. Rien ne peut justifier cette prétention qui ne résulte ni explicitement ni implicitement du décret (2).

**

L'adoption constitue le troisième lien de droit qui donne ouverture à allocation. Il ne nécessiterait aucun commentaire si « l'adoption » avec les effets de droit qui y sont attachés n'était une institution essentielle occidentale par sa conception et si en l'espèce le texte tunisien n'était autre chose qu'un écho fidèle de dispositions françaises prise dans l'art. 11 du décret-loi du 29 juillet 1939 (Code de la Famille). Or l'adoption ne connaît aussi bien en droit musulman qu'en droit rabbinique aucune institution équivalente créant « un lien de droit » entre adoptant et adopté (3). D'où il suit que ce texte de l'art. 3 — 3° du D.B. du 8 Juin 1944 paraît sans application au profit de la population tunisienne.

Sans doute, les Français musulmans d'Algérie ont le recours d'user de leur droit d'option de législation et de se conformer aux dispositions prévues par les art. 343 et suivants du code civil français pour procéder à l'adoption qu'ils envisagent. Mais ce recours se trouve fermé aux Tunisiens qui ne jouissent pas du même droit d'option, faute d'être Français. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces problèmes.

Enfin, l'art. 3 — 4° vise encore trois cas possible où le droit à allocation peut être invoqué. Ce sont ceux des personnes qui ont la charge effective et permanente.

- a) d'enfants naturels reconnus ;
- b) de pupilles ;
- c) d'enfants recueillis.

(1) C'est en Algérie la solution qui a été « recommandée » par la Caisse Centrale de Coordination et de Surcompensation. (Séance du Conseil d'Administration du 7 mai 1948).
(2) En ce sens Trib. Sfax 4-2-1953 Mohamed Krari c/ CICAFTU et Sté RENO non publiée. En sens contraire juge de paix Nord de Tunis 20-3-1951 Khémais B. Abderrahmane c/ CICAFTU.
(3) Il faut indiquer ici encore que la reconnaissance d'enfant naturel et la tutelle sont des notions juridiques occidentales qui échappent tant au droit musulman qu'au droit rabbinique. Nous aurons également l'occasion de revenir sur ces deux points,
(3) Voir ci-dessous page 131 in-fine.

Mais, pour les pupilles et les enfants recueillis ce décret ne reconnaît de droits qu'à la condition que leurs parents soient décédés ou absents. La Loi se montre là plus exigeante que pour les ascendants et les collatéraux. L'existence de parents vivants (ou de l'un d'entre eux) même inconnus, même hospitalisés, internés, infirmes ou incapables de travailler, constituera donc un empêchement dirimant à l'attribution d'allocations au tuteur ou à la personne ayant recueilli des enfants fut-ce d'une manière permanente et très effective. La question peut même se poser pour des enfants dont les parents sont inconnus s'il faut s'en tenir à l'interprétation stricte de droit civil donnée au mot « absent ». (Art. 112 et suivants du Code Civil). C'est cette restriction qui en définitive constitue la différence essentielle entre la législation algérienne et la législation tunisienne; en Algérie, en effet, l'enfant sera susceptible d'être considéré comme « recueilli » non seulement s'il est orphelin mais si ses parents sont inconnus, disparus, hospitalisés, internés, infirmes, incapables de travailler. Quant à la marge qui sépare sur ce point la législation tunisienne de la législation française, elle se mesure au fait que dans la Métropole aucune restriction ni condition d'attribution n'existe du moment que le salarié ou son conjoint supporte la charge de l'entretien et de l'éducation de l'enfant d'une manière permanente.

**

II. — LES CONDITIONS D'ÂGE QUE DOIT REMPLIR L'ENFANT A CHARGE :

Les allocations familiales sont dues pour les enfants n'ayant pas atteint l'âge de 14 ans sans qu'aucune obligation scolaire ne soit imposée. Mais, au-delà de cet âge, les allocations sont encore versées dans un certain nombre de cas limitativement prévus :

- soit jusqu'à 18 ans,
- soit jusqu'à 21 ans (1).

**

A) Jusqu'à 18 ans : (Art. 4 - a)

Les allocations familiales sont dûes dans deux cas :

« — 1°) Pour les enfants qui fréquentent régulièrement un établissement d'enseignement primaire ».

« — 2°) Pour les enfants en apprentissage qui ne perçoivent pas une rémunération supérieure à 75 % du salaire minimum légal du manœuvre du bâtiment ».

Les dispositions prises en faveur des enfants fréquentant les établissements primaires sont propres à la législation tunisienne. Il y a là un encouragement très manifeste en faveur de l'enseignement primaire dans un pays où l'analphabétisme d'une masse très importante de la population reste encore un des soucis dominants du gouvernement.

Quant aux enfants en apprentissage le texte primitif accordait les allocations en toute hypothèse. Mais un décret du 10 Avril 1947 apporta une sage restriction en exigeant que pour ouvrir droit à allocation l'enfant en apprentissage ne perçoive pas une rémunération supérieure à 75 % du salaire minimum légal du manœuvre du bâtiment. Il est en effet logique d'admettre qu'au-delà de ce chiffre l'apprenti qui vit chez ses parents n'est

(1) Un décret beylical du 7 février 1946 avait même prévu la possibilité de verser des allocations au-delà de 21 ans, pour des jeunes gens que la mobilisation avait surpris en cours d'instruction et qui, une fois démobilisés poursuivaient leurs études. Ces mesures transitoires n'ont plus aujourd'hui d'application.

plus « à charge » et subvient lui-même à ses besoins. Une difficulté naît de ce que l'organisation de l'enseignement professionnel en Tunisie est encore embryonnaire et que la formation de l'apprenti a lieu uniquement dans l'entreprise du maître, sans qu'il soit dès lors possible d'exiger de ce dernier la justification des cours professionnels suivis par son apprenti comme le fait la législation française. L'apprentissage ne résultera donc que d'un contrat d'apprentissage signé de l'employeur de l'apprenti et des parents de celui-ci, contrat que l'inspection du travail n'acceptera même pas de viser faute de prescriptions légales organisant l'apprentissage. Il sera donc parfois malaisé pour les Caisses de vérifier le degré de vérité de tels contrats invoqués, soit qu'ils ne répondent à aucun engagement réel de l'enfant, soit qu'ils masquent un contrat de travail.

**

B) Jusqu'à 21 ans : (Art. 4 - B).

Dans trois hypothèses les allocations sont dûes jusqu'à 21 ans.

1°) « Pour les enfants qui fréquentent régulièrement un établissement d'enseignement du second degré ou supérieur, technique ou professionnel soit public, soit privé et inscrit sur une liste arrêtée par le Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien après avis des chefs d'administration à qui incombe le contrôle de ces établissements, à conditions que l'enfant n'occupe pas d'emploi salarié ».

Il paraît un peu superflu d'avoir ajouté « à condition que l'enfant n'occupe pas d'emploi salarié » puisque dans cette hypothèse il cesserait d'être « enfant à charge » et cesserait en tout état de cause d'ouvrir droit à allocation.

Le texte primitif du décret n'avait envisagé ces dispositions qu'en faveur de l'instruction du second degré ou supérieur. C'est un décret subséquent du 9 juillet 1945 qui étend le bénéfice des allocations aux enfants fréquentant des établissements d'enseignement technique ou professionnel.

Il reste à déterminer ce qu'il faut entendre par « fréquentation » d'un établissement d'enseignement d'autant que les textes français emploient une formule plus large, celle de « poursuite d'études ». C'est à propos de l'enseignement par correspondance que la différence d'expression prend sa valeur. Si des études peuvent être « poursuivies » par correspondance, on ne « fréquente » pas par contre un établissement par correspondance. Faut-il dès lors déduire qu'en Tunisie, l'enseignement par correspondance ne permettrait pas d'invoquer le texte que nous analysons ?

Ce point de vue ne paraît pas avoir été soutenu et il semble bien qu'une interprétation étroite du texte heurterait l'équité. Il semble qu'en Tunisie comme en France il faille seulement rechercher si les cours donnés émanent d'un établissement organisé pour ce genre d'enseignement et portent sur un ensemble de matières formant un programme suffisamment étendu (1).

**

2°) Les allocations sont encore dûes jusqu'à 21 ans :

« Pour celles des filles qui remplacent auprès de ses frères et sœurs la mère « de famille lorsque celle-ci est décédée ou impotente, ou veuve occupant un em-

(1) La Cour de Cassation (Cass. Soc. 5 Juillet 1945 Gaz. Pal. 1945 II 84) et le Conseil d'Etat (C. E. 21 Mars 1947 J.C.P. 48 III 4219) ont admis comme poursuivant leurs études les enfants qui suivent des cours par correspondance quand ces cours émanent d'Etablissements organisés pour ce genre d'enseignement et portant sur un ensemble de matières formant un programme suffisamment étendu. V. aussi J. Delpach note I au 8-1947 I 61. Voir encore dans le même sens un arrêt récent: Cass. Soc. 28-7-1952 J.C.P. 53 II 7364.

« ploi salarié absorbant toute son activité, ou séparée de corps ou divorcée si la garde des enfants a été confié au père non remariée ».

Il paraît malaisé de justifier cette disposition finale qui en cas de divorce ou de séparation de corps limite l'avantage accordé au seul cas où la garde des enfants a été confiée au père non remarié. La mère non remariée ayant obtenu la garde des enfants semble tout aussi digne d'intérêt et probablement plus, au moins dans le cas (prévu pour la veuve) où elle occupe un emploi salarié absorbant toute son activité. Ces dispositions sont sans équivalent dans les législations françaises et algériennes.

Il faut naturellement admettre que les frères et sœurs auprès desquels la fille de l'attributaire remplace la mère de famille sont eux-mêmes bénéficiaires des allocations familiales. Les faveurs de la loi ne pourraient se justifier dans le cas d'enfants qui ne serait plus à charge. Par contre, à défaut de dispositions contraires, un seul enfant bénéficiaire justifiera la présence de la sœur au foyer et l'attribution d'allocations du chef de celle-ci jusqu'à ce qu'elle ait 21 ans.

*
**

3°) Enfin, les allocations seront encore dûes jusqu'à 21 ans :

« Pour les enfants qui sont par suite d'infirmité ou de maladie incurable, dans « l'impossibilité permanente et absolue de se livrer à un travail salarié ».

*
**

III. — LES CONDITIONS DE RESIDENCE QUE DOIT REMPLIR L'ENFANT A CHARGE.

Le décret beylical exige une dernière condition pour reconnaître à un enfant la qualité de « bénéficiaire ». Il faut, dit l'article 3 qu'il réside « en France, en Tunisie ou dans tout autre territoire relevant de la souveraineté française ».

Encore, faut-il ne pas entendre trop étroitement cette expression de « résidence » ; il faut admettre que le législateur veut parler ici de la résidence « habituelle » et l'éloignement momentané (au cours de vacances par exemple) ne saurait être considéré comme interrompant la résidence exigée, si au cours de cet éloignement le salarié continue à supporter la charge de l'enfant. C'est en ce sens qu'en France sur un texte identique une circulaire 240 SS 1946 du 27 Novembre 1946 a admis que devait s'interpréter l'expression de résidence : cette interprétation vaut pour la Tunisie.

*
**

Avant de clore cette vue rapide sur les « bénéficiaires » du décret, il reste peut-être à se demander si cette expression a été bien choisie et répond à une situation juridique exacte. Aussi bien l'art. 3 que l'art. 4 précisent en effet que les allocations sont « dûes » au salarié chargé de famille. Elles ne sont pas dues à l'enfant dont il a la charge. Sans doute ces allocations sont dues au salarié avec une affectation impérieuse qui lui impose d'en user pour le seul bien matériel et moral de l'enfant ; le salarié n'en demeure pas moins le seul créancier ; le but n'est pas de se substituer à lui dans les obligations qu'il assume à l'égard des enfants dont il a seul la charge et la responsabilité. Le but est de l'aider dans l'accomplissement de son devoir envers ses enfants. Il n'est donc nullement paradoxal d'affirmer que ce n'est que très indirectement que ceux-ci sont en définitive bénéficiaires à travers la personne du salarié qui a charge de leur éducation et de leur entretien ; celui-ci seul est le bénéficiaire direct des allocations. Si les allocations familiales sont dues

« pour » les enfants, c'est « à » celui qui les a à sa charge qu'elles sont dues. Le terme de bénéficiaire attribué à ceux qui « ouvrent droit » et non qui « ont droit » ne doit donc pas abuser. Il n'est pas l'expression d'un droit mais d'une simple affectation grevant ce droit. L'enfant n'aurait aucune action directe en recouvrement et ce n'est pas en tant qu'administrateur légal des biens de l'enfant que l'attributaire perçoit les allocations.

Il n'était pas inutile de faire cette observation dont l'intérêt apparaîtra au moment d'examiner la nature juridique des allocations familiales.

SECTION III

QUI PERÇOIT LES ALLOCATIONS FAMILIALES ? LES ALLOCATAIRES

La règle est évidemment que celui qui a droit aux allocations, c'est-à-dire l'attributaire est aussi celui qui les perçoit ; en principe les qualités d'attributaire et d'allocataire se confondent ainsi sur la même tête. Cependant l'art. 5 prévoit un certain nombre de cas où les allocations sont « versées » à une autre personne que l'attributaire.

En premier lieu, c'est à la personne qui a légalement la garde de l'enfant que l'allocation sera versée ; ce qui signifie par exemple qu'en cas de déchéance de la puissance paternelle ou en cas de divorce ou séparation de corps, quand le tribunal octroie la garde de l'enfant à la mère ou à toute autre qu'au père salarié, celui-ci ne percevra point les allocations auxquelles il a droit. C'est à celui ou celle qui aura la garde de ses enfants qu'elles seront remises.

La seconde règle de l'article 5 est que celui qui a la charge effective et permanente de l'enfant reçoit les allocations. Et cette seconde règle prime la précédente dans l'hypothèse où elles se confrontent et où la personne ayant la garde n'assume pas la charge effective et permanente ; c'est cette charge qui alors est déterminante.

L'art. 5 prévoit encore que nonobstant ces règles « dans le cas où celui qui devrait recevoir les allocations familiales a fait l'objet d'une condamnation pour ivresse, les allocations sont versées à l'autre conjoint, si celui-ci n'a pas fait lui-même l'objet d'une condamnation de même nature, où, à défaut à une œuvre ou à une personne qualifiée qui aura la charge « d'affecter les dites allocations aux soins exclusifs des enfants... ».

Le législateurs n'a ici envisagé que le cas des condamnations pour ivresse Il pourrait paraître logique d'y ajouter le cas où l'attributaire aurait fait l'objet d'une des condamnations visées par la législation sur les enfants abandonnés ou maltraités (loi du 24 juillet 1889) comme l'a fait la législation algérienne (art. 2 de l'arrêté du 10 juin 1941), mais le fait que ces condamnations entraînent ou sont susceptibles d'entraîner la déchéance paternelle paraît suffisant pour faire perdre dans ce cas au repris de justice la garde des enfants et par contre-coup le droit au versement des allocations sans qu'il faille plus amplement ajouter au texte.

Au surplus après ces trois règles impératives, l'article 5 a encore prévu que « les caisses de compensation d'Allocations Familiales peuvent décider dans leurs règlements « que les allocations seront versées à la mère ou à la personne ayant la charge effective et permanente de l'enfant. »

Deux caisses sur trois ont usé dans leurs règlements intérieurs de cette faculté qui n'est pas la moins intéressante (1). En France en effet, il est institué une tutelle

(1) La CICAFTU Règlement Intérieur Art. 7 et 8 ; la CAISSOCBATO, Règlement Intérieur,, Art. 18.

aux allocations familiales en vertu des dispositions des articles 8 et 9 du Règlement d'Administration publique du 10 décembre 1946. Cette tutelle n'a pas été créée par la législation tunisienne ; mais les dispositions que nous venons de reproduire visent à la même fin ; celle de permettre le contrôle d'un emploi judicieux des allocations au profit des enfants et de confier l'emploi de ses allocations à tout autre qu'à celui à qui elles reviendraient de droit lorsqu'il est établi qu'il élève ses enfants dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou que le montant des allocations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants. Par l'intermédiaire de leurs services sociaux les caisses assurent ce contrôle et peuvent alors prendre les dispositions qui leurs paraissent les plus judicieuses quant au choix de la personne ou de l'œuvre qui devrait alors recevoir les allocations.

CHAPITRE III

LA PRESTATION D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Après avoir déterminé qui étaient débiteurs d'allocations familiales et pour qui elles étaient instituées, il faut maintenant se pencher sur la prestation même et l'examiner plus en détail. Rappelons seulement que son objet est, idéalement, de donner au salarié des moyens en rapport avec les charges familiales qu'il assume, et de lui permettre un niveau de vie comparable à celui qu'il pourrait avoir s'il n'avait pas d'enfants à entretenir. Au minimum cette prestation vise à ce que « Tout père de famille puisse gagner ce qui, étant donné sa condition et la localité qu'il habite, est nécessaire à son entretien et à celui de ses enfants » (1) Il est ici prématuré de rechercher si cet objectif a été atteint en Tunisie : nous aurons plus loin à apprécier les résultats obtenus (2) et il sera possible de mesurer alors si ces aspirations se sont réalisées.

*
**

Il reste ici à déterminer :

I. — D'abord en quoi consiste la prestation servie.

II. — Quelle est ensuite sa nature juridique, cette seconde question apparaissant sans doute comme la plus délicate de celle touchant au problème des allocations familiales en Tunisie.

*
**

(1) Encyclique *Casti Connubii* citée dans notre introduction.

(2) Titre III chapitre II.

SECTION I

EN QUOI CONSISTENT LES ALLOCATIONS FAMILIALES ?

Les allocations familiales sont une prestation dont le service est en principe assuré par l'intermédiaire d'une caisse de compensation.

A leur sujet les questions suivantes se posent :

- I. — Comment et sur quelles bases sont-elles calculées ?
- II. — Quand et comment sont-elles réglées ?
- III. — Que sont leurs caractères et aspects juridiques essentiels ?

*
**

I. — COMMENT ET SUR QUELLES BASES SONT CALCULEES LES ALLOCATIONS FAMILIALES ?

L'art. 7 du décret beylical du 8 juin 1944 pose le principe que les allocations familiales sont calculées « sur la base de la rémunération trimestrielle effectivement perçue par le salarié ». Or, la rémunération effectivement perçue par le salarié n'est autre que celle qui, nous l'avons vu, sert également de base au calcul des cotisations patronales. Telle que nous avons eu l'occasion de la définir et de la déterminer dans toute la complexité de ses éléments (1), elle constitue donc en quelque sorte la commune mesure, le facteur commun, des cotisations et des allocations.

Il existe ainsi une harmonie d'ensemble qui ne se retrouve pas dans les systèmes qui détachent l'allocation du salaire réel, comme actuellement en France métropolitaine.

Il est toutefois quelques hypothèses où les allocations ne seront pas calculées sur la base de la rémunération effectivement perçue : ce sont celles où une rémunération n'est plus perçue par le salarié mais où le droit à allocation reste cependant maintenu, ce sont les cas :

- de décès ;
- d'accidents du travail dans les conditions prévues à l'art. 9 (2) ;
- de maladie et de maternité.

Dans ces hypothèses la base sur laquelle est effectué leur décompte est déterminée (article 12).

— « soit par le dernier traitement mensuel intégralement payé par l'employeur,

(1) Ci-dessus Ch. I, Sect. II, p. 35 : nous ne revenons pas ici sur l'examen de ce qui doit être considéré comme la rémunération du salarié.

(2) En cas d'incapacité temporaire et d'incapacité permanente égale ou supérieure à 40 %.

- « Soit s'il s'agit d'un travailleur intermittent, par le salaire mensuel obtenu, en multipliant par 25 le dernier salaire journalier normal, ou par 33 le montant normal d'une vacation dans les professions où ce mode de rémunération est pratiqué ».

Un décret du 10 Avril 1947 a ajouté : « Toutefois elles (les allocations) ne peuvent être inférieures à celles qui résultent de l'application des dispositions de l'ar. 3 du décret du 9 juillet 1945 lorsque les bénéficiaires sont des enfants de travailleurs décédés ou victimes d'accidents de travail atteint d'une incapacité permanente supérieure à 40 % ».

Il a déjà été indiqué que ce décret du 9 juillet 1945 avait pour objet d'arrêter les droits aux allocations des salariés ayant été victimes d'accidents du travail avant l'entrée en vigueur du décret du 8 juin 1944. Pour eux (ou leurs ayant-droit) ce sont des arrêts du Secrétaire Général du Gouvernement qui arrêtent forfaitairement et de façon uniforme le montant des allocations (1). Ce montant forfaitaire est actuellement de 3.900 par trimestre et par enfant. La situation réglée par ce décret est une situation transitoire : Ses applications vont en diminuant constamment.

Quoiqu'il en soit, c'est là le cas unique où en Tunisie les allocations sont calculées indépendamment d'un salaire réel. Car si dans l'ensemble des hypothèses prévues à l'article 12, il n'est plus perçu de salaire, le calcul de l'allocation n'en est pas moins déterminée par le dernier salaire effectivement versé, sauf estimation en cas de travail intermittent.

**

Dans toutes les hypothèses autres que celle exceptionnelle du décret du 9 Juillet 1945, c'est-à-dire en définitive dans toutes celles qui font l'objet du décret du 8 juin 1944 et qui prennent pour base de calcul la rémunération de l'attributaire, les allocations sont pour chaque enfant proportionnelles à cette rémunération suivant un taux fixé après avis du Comité du Travail (2) « par arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement ».

Comme pour la fixation de la cotisation patronale, le minimum de salaire considéré est évidemment le minimum légal de la catégorie professionnel de l'attributaire. Le maximum au-delà duquel la proportionnalité ne joue plus et où les allocations sont arrêtées à un taux uniforme est également fixé par un arrêté du Secrétaire Général. Entre ce minimum et ce maximums les allocations sont rigoureusement proportionnelles au salaire perçu suivant un taux uniforme pour tous. Ce taux primitivement fixé à 6 % a été constamment relevé pour être aujourd'hui de 15 %. Le plafond au-delà duquel les allocations sont uniformes, fixé à 12.000 frs de salaire par trimestre en 1944, est actuellement de 52.500 frs et l'allocation maximum correspondante est donc passée de 720 frs (6 % de 12.000 frs en 1944) à 7.875 frs (15 % de 52.500) à l'heure actuelle.

(1) Voir note 1 p.

(2) Le Comité technique du Travail est un organisme mixte institué par D.B. du 8-9-1944 (J.O.T. 11-9-43) auprès du Secrétariat Général du Gouvernement. Il est chargé de formuler des avis sur les questions d'ordre social qui lui sont soumises par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne la législation et l'organisation du travail et plus généralement tout ce qui intéresse les salariés du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture; son activité est très intermittente. Présidé par le Secrétaire Général du Gouvernement, il comprend essentiellement cinq hauts fonctionnaires des Directions et Services intéressés, 4 représentants des syndicats patronaux et 4 représentants des syndicats ouvriers. Ces représentants sont désignés par arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement.

Voici le tableau complet des fluctuations du taux, du plafond et de l'allocation maximum.

DATE D'EFFET	TAUX	Salaire trimestriel au-delà duquel l'allocation maxi- mum est servie	Allocation trimestrielle maximum
1 ^{er} septembre 1944	6 %	12.000 Frs	720 Frs
1 ^{er} octobre 1945	8 %	18.000 —	1.440 —
1 ^{er} juillet 1946	8 %	24.000 —	1.920 —
1 ^{er} janvier 1947	10 %	24.000 —	2.400 —
1 ^{er} août 1947	10,6 %	24.000 —	2.544 —
1 ^{er} avril 1948	12 %	24.000 —	2.880 —
1 ^{er} octobre 1948	12 %	30.000 —	3.600 —
1 ^{er} janvier 1950	12 %	37.000 —	4.500 —
1 ^{er} décembre 1950	12 %	45.000 —	5.400 —
1 ^{er} avril 1951	15 %	45.000 —	6.750 —
1 ^{er} octobre 1951	15 %	52.500 —	7.875 —

II. — QUAND ET COMMENT SONT REGLEES LES ALLOCATIONS FAMILIALES ?

L'article 7 précise que la rémunération servant de base au calcul des allocations est la rémunération « trimestrielle » et l'article 13 indique que les allocations doivent être versées aux ayants-droits au moins une fois « par trimestre » dans les 45 jours suivant le terme de la période à laquelle elles s'appliquent. En fait les trois caisses de compensation tunisiennes ont adopté le principe du versement trimestriel qui présente évidemment pour elles et les employeurs l'avantage d'imposer un nombre d'opérations beaucoup plus restreint que si les versements devaient s'effectuer plus souvent, mensuellement par exemple. Il est certain par contre que pour l'attributaire ce mode de versement n'est pas le meilleur et qu'un règlement effectué aux mêmes échéances que le salaire serait la formule la plus adaptée aux besoins auxquels les allocations doivent pourvoir.

Toutefois, les statuts et règlements intérieurs des trois caisses prévoient que dans l'hypothèse où une entreprise aurait obtenu l'autorisation d'effectuer elle-même, au nom et pour le compte de la caisse, le paiement des allocations, il lui appartiendrait d'opérer ce paiement mensuellement (1). Il apparaît évidemment que dans cette hypothèse ce mode de paiement n'entraîne pour l'employeur aucune difficulté supplémentaire à celles qu'implique le règlement des salaires proprement dits.

Mais à partir de quel moment les allocations sont-elles dues au salarié attributaire ? Un jugement du Tribunal de Tunis répond à cette question (Trib. Tunis 2-2-1952, Tunisie Judiciaire, 1952 p. 147) :

« Le Décret du 8 Juin 1944 a créé au profit des salariés non un droit éventuel « mais un véritable droit de créance sur la caisse de compensation, lequel prend

(1) MINALLO : Règlement des Contributions, art. 4
CICAFTU : Règlement intérieur, art. 13.
CAISSOCBATO : Règlement Intérieur, art. 20.

« naissance non pas du jour où l'employeur fait la déclaration, mais bien du jour où l'enfant est à charge, à la condition toutefois que l'employeur fut affilié à la caisse à cette date ».

**

Enfin le principe, nous l'avons dit, est que les caisses auxquelles l'employeur de l'attributaire est adhérent effectuent le versement des allocations. Mais, les conditions dans lesquelles s'effectue ce versement des allocations dépendent étroitement de l'organisation et du fonctionnement de la compensation. c'est à ce sujet, au titre suivant, que l'examen en sera fait.

**

III. — CARACTERES ET ASPECTS JURIDIQUES ESSENTIELS DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Les allocations familiales destinées à l'entretien des enfants ont-elles le caractère d'une créance alimentaire ?

Il a été soutenu que, par nature, elles ne pouvaient avoir ce caractère. Le fait qu'elles sont octroyées à tout salarié, si élevé que soient ses émoluments et qu'elles sont en outre proportionnelles au salaire, au moins jusqu'à un certain plafond, s'opposerait dit-on à ce qu'elles aient ce caractère de nécessité qui est la marque de toute créance alimentaire. Mais cette opinion parfois soutenue devant les Tribunaux ne semble pas tenir compte du but même de l'institution. Les allocations, quelque soit la situation sociale et l'importance de la rémunération de l'attributaire, visent à éviter le déclassement de celui-ci par rapport au travailleur célibataire de même catégorie ; elles ont par là-même et par l'objet qu'elles se proposent le caractère de nécessité qui leur est contesté. Elles l'ont surtout en raison de l'affectation qui lui impose d'en user pour le bien unique des enfants dont il a la garde ou la charge effective, des enfants à l'égard desquels il se trouve légalement débiteur d'aliments et à l'égard desquels dans l'hypothèse la moins favorable, il est au moins tenu d'une obligation morale d'entretien par le seul fait qu'il les a recueillis. Comment dans l'aide qui lui est apportée, aide que la loi a reconnue comme suffisamment indispensable pour en rendre le service obligatoire, ne serait-il pas possible de reconnaître une créance alimentaire ?

N'est-ce point d'ailleurs pour cette raison que des garanties particulières sont accordées par la loi au versements de ces allocations ? Comment justifier sans cela les dispositions de l'art. 14 du décret du 8 juin 1944 qui stipule que « les allocations familiales sont incessibles et insaisissables **sauf pour le paiement des dettes alimentaires** prévues par l'article 203 du Code civil et les dispositions similaires de la législation tunisienne » ? Comment justifier encore les dispositions de l'article 38 1° du même décret indiquant que les allocations dues aux ouvriers et employés par les caisses de compensation sont garanties par le privilège de l'article 2.101 du code civil dans les conditions prévues par cet article ? Cette précision était superflue, le code civil français s'appliquant de plein droit en Tunisie sans qu'il ait été besoin d'un texte s'y référant ainsi expressément : mais cette insistance du législateur n'est-elle pas justement caractéristique du souci qui l'animait et de la protection qu'il entendait apporter aux allocations ? C'est dans cet esprit encore qu'il a été admis que les allocations ne pourraient être retenues par une caisse à l'encontre d'un allocataire qui antérieurement, comme adhérent, lui devait des cotisations.

Il faut donc admettre que par essence les allocations ont un caractère alimentaire certain. N'auraient-elles ce caractère, que leur versement légalement obligatoire ne se justifierait plus.

**

Si dignes d'intérêt que soient les allocations familiales, l'action en recouvrement qui y est attachée se prescrit, comme toute autre. L'article 13 du décret de 1944 prévoit deux délais de prescription différentes :

« L'action des salariés pour le paiement des prestations familiales qui leur sont dues se prescrit....

— « — par deux ans, lorsque ce paiement incombe à une Caisse de compensation, à une collectivité publique ou à une entreprise concessionnaire d'un service public.

« — Par cinq ans lorsque ce paiement incombe à un employeur non adhérent d'une Caisse de compensation bien que tenu à l'obligation d'affiliation ».

L'employeur négligent se trouve ainsi sanctionné par la menace d'un recours pendant une période nettement plus longue que celle prévue pour l'action dirigée contre les caisses et collectivités publiques ou services concédés.

Ces dispositions relatives à la prescription sont intéressantes à souligner car la législation française dont s'inspirait le décret tunisien de 1944 n'avait pris aucune disposition particulière à ce sujet et que des controverses s'en suivirent sur le point de savoir si en matière d'allocations, il convenait d'appliquer la prescription de 5 ans de l'art. 2277 du Code civil ou la courte prescription de six mois de l'article 2.271. Des problèmes identiques se sont posés en Algérie. Le texte précis du décret tunisien évite toute discussion, au moins en matière de règlement d'allocation (1).

Ces prescriptions courent à dater du quarante-cinquième jour suivant le terme de la période à laquelle s'appliquent les allocations. Elles sont interrompues par une des causes ordinaires d'interruption de la prescription et notamment par une lettre recommandée de l'allocataire précisant ses prétentions au débiteur d'allocations (caisse ou employeur, suivant le cas).

(1) La question pourrait rester ouverte quant à la prescription de l'action en recouvrement des cotisations patronales pour laquelle le décret n'a pris aucune disposition. Mais il est admis qu'il convient de lui appliquer la prescription de 5 ans de l'art. 2277 du code civil.

SECTION II

LA NATURE JURIDIQUE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Bien que ce problème de la nature des allocation familiales soit, en France même, posé depuis longtemps et malgré un arrêt de la Cour de Cassation toutes Chambres réunies, il demeure encore très controversé non seulement en doctrine, mais en jurisprudence.

Considéré d'abord comme une sorte de libéralité patronale puis comme un complément de salaire, la tendance générale paraît bien lui refuser maintenant ce dernier caractère pour n'y voir qu'une allocation versée à la famille au nom d'un principe de solidarité nationale. Mais cette évolution de conception paraît avoir été pour une grande part la conséquence de l'évolution de la législation même en la matière, évolution qui a fini par créer un cadre social et politique nettement distinct de celui de la Régence.

Aussi ne faut-il point s'étonner d'une part qu'en Tunisie, où le problème ne se pose que depuis 1944, il soit également controversé et que d'autre part une situation distincte amène à des conclusions différentes de celles actuellement les plus généralement admises en France.

1°) Il semble donc nécessaire pour l'examen utile de cette question :

— A) de faire le point de la situation en France pour apprécier dans quelle mesure les conceptions françaises peuvent être transposées ou doivent être écartées en Tunisie ;

— B) de déterminer en quoi la situation tunisienne diffère et entraîne une prise de position autre quand à la nature des allocations ;

— C) d'examiner la valeur des critiques portées à la thèse des allocations sur salaire, dans la mesure où elles sont applicables en Tunisie.

II°) Il restera en deuxième lieu à rechercher dans quelle mesure le fait que les allocations sont servies non par l'employeur mais par une caisse de compensation est susceptible de modifier la nature intrinsèque de ces prestations.

*
**

I

En France jurisprudence et doctrine ont d'abord dans l'ensemble admis que les allocations tenaient, par nature, du salaire ; mais, aujourd'hui une tout autre opinion dominant, ce revirement doit faire l'objet d'un examen préliminaire pour mettre en relief les raisons qui en Tunisie amènent à s'écarter de la conception actuellement en faveur en France.

A) LA SITUATION EN FRANCE :

L'institution des allocations remonte en France à 1860 dans le cadre de l'Administration et à 1884 dans le domaine des activités économiques.

La création de Caisses de Compensation est de 1918.

Le principe sur lequel elles reposaient alors était simple :

Les caisses assuraient le service des allocations familiales aux salariés des employeurs ayant librement adhéré et répartissaient entre ces derniers la charge des allocations au prorata des salaires versés ou du nombre de salariés occupés par chaque adhérent.

Vint le moment où, devant le succès de l'institution et craignant que les menaces de crise économiques ne lui portent un coup désastreux, le législateur voulut généraliser et rendre obligatoire l'affiliation aux Caisses, ce fut l'œuvre de la loi du 11 Mars 1932, insérée au Livre I du Code du Travail à son Titre III intitulé : « Du Salaire ».

C'est, nous l'avons vu, dans leurs grandes lignes, des principes posés par cette loi que douze ans plus tard devait s'inspirer le législateur tunisien dans le Décret Beylical du 8 juin 1944 sur les Allocations familiales.

Affiliations généralisées et obligatoires, institutions établies au seul profit des salariés, caisses imposées par la loi mais constituées sur l'initiative privée, tels sont, en effet, les aspects essentiels que nous trouvons corrélativement dans les deux textes.

En France cependant, le système évolua rapidement. Le décret-loi du 29 juillet 1939 dit « Code de la Famille », pris à la veille de la guerre, puis l'ordonnance du 4 octobre 1945 dans le cadre de la Sécurité Sociale furent des étapes décisives modifiant profondément l'aspect et peut-être aussi la nature de ces prestations : l'extension à des travailleurs non salariés, l'indépendance du taux des allocations par rapport au montant des salaires, la nature des cotisations patronales (1), le fonctionnement dans le cadre de la Sécurité Sociale et non plus dans le cadre strictement professionnel conférèrent de plus en plus aux allocations le caractère de prestation versée à la famille au nom d'un principe de solidarité nationale et non à titre de supplément de salaire (2).

Aussi ne faut-il pas s'étonner que cette évolution législative connut une évolution corrélatrice de la jurisprudence française.

Jusqu'en 1946, de nombreuses décisions et la doctrine semblaient s'être fixées sur cette opinion que les allocations familiales étaient un sursalaire (3).

Quelle était l'argumentation soutenue ?

Il est malaisé de la ramasser.

— Nous ne nous arrêtons pas à l'argument tiré du fait que les dispositions relatives aux allocations familiales furent insérées au Code du Travail sous le titre consacré au « Salaire ». Il est évident que cette observation n'est pas décisive : elle

(1) Voir notamment à cet égard : Trib. Com. Cannes 21-2-52 DH 30-10-1952 p. 663, J.C.P. 1953, 7445 (3 espèces) et note signée P.A. ; Trib. Civ. de Montdidier 4-12-1952 J.C.P. 1953, 7577 et note Emmanuel Blanc. Cass. Ch. réunies 8 juillet 1953 J.C.P. 1953 II 7743, note signée B.H., et D.H. 1953 p. 627 ; Amiens 16-6-1953 D.H. 1953, p. 669 ; Trib. Com. Montauban 30-6-1953 J.C.P. 1953 II 7871. Il faut observer toutefois qu'un arrêt du Conseil d'Etat rejette le point de vue que les cotisations patronales seraient « des taxes assimilées aux Contributions directes » (Conseil d'Etat 27-7-1951 J.C.P. 1952 II 7211 suivi des observations de M. le Prof. Rivero). Voir aussi avec une nuance différente C. d'Appel Lyon 18-12-1953 (D.H. 1954-II-115).

(2) Perraud Charmentier et de Riedmatten « Lois sociales - Sécurité Sociale », p. 239

(3) Civ. 27-5-1925 D.H. 1925-467 ; Req. 30-10-1929 et 3-5-1930 J.C.P. 1930 967 D.P. 1930. 1-160 ; Note Roussat Civ. 27-7-1932 - D.H. 1932-476 ; Crim. 8-11-34 Bul. Crim. 1934 N° 180 Crim. 16-4-1942 D.A. 1942 J. 101 ; Civ. 9-3-43. Gaz. Pal. 10-7-1943.

En doctrine Gauquier Lois Nouvelles 1939 I.P. 158 ; Rouast et Givord, Traité des Accidents du Travail 202 ; Sachet et Gazier, Traité des Accidents du Travail, 8me Ed. III 2563.

vaut pourtant comme indication de l'esprit du législateur dont nous pouvons trouver d'autres expressions dans les travaux préparatoires de la loi du 11 Mars 1932 (1).

— Pour s'en tenir à l'essentiel du raisonnement le plus généralement adopté, il faut d'abord brièvement rappeler ce qu'est le salaire. Il est la contrepartie du travail fourni par une personne « le salarié » à une autre « l'employeur » dans le cadre d'une convention « le contrat de travail » (appellation économique) ou le « louage de service » (appellation juridique) (2).

En termes plus ramassés, le salaire est la rémunération du travail.

Ainsi précisé, depuis longtemps doctrine et jurisprudence s'accordent pour inclure dans cette notion de salaire tout ce qui est versé, en espèce ou en nature, comme rémunération du travail.

Par suite y entrent indépendamment du salaire stricto sensu, d'une part des indemnités diverses (indemnités de résidence, de cherté de vie, d'ancienneté, de technicité, des gratifications, des participations au bénéfice), et d'autre part des avantages en nature (logement, chauffage, éclairage, fourniture de denrées, etc...). Point n'est utile même pour répondre à cette conception du salaire que la rémunération ait été versée par l'employeur : le pourboire donné par la clientèle, à condition de présenter certains caractères de régularité et de continuité, d'être versé d'autre part en vertu d'un usage constant ou du contrat passé avec l'employeur, est l'exemple classique d'un salaire qui n'est pas servi par le patron même (3).

En résumé tout ce qui, au moment de l'embauche, a été pris en considération par le salarié comme devant constituer l'ensemble des avantages assurés en contrepartie de son travail constitue pour lui la rémunération du travail, constitue son salaire. Or comprises de la sorte, il apparaît bien que les allocations familiales sont des avantages ainsi escomptés.

Pour appuyer cette assertion de l'autorité d'éminents auteurs, citons d'abord André Rouast⁴, dans une note au Dalloz Périodique (4) ; après s'être demandé si les allocations familiales ne constituaient pas un supplément de salaire, à comprendre dans ce qui est versé au travailleur comme rémunération de son travail, il ajoute, examinant les arguments soutenus contre cette opinion :

« ...Il faut bien reconnaître qu'aucun des arguments exposés ci-dessus n'est décisif. Ils se heurtent tous à cette considération essentielle que l'allocation a un lien avec le contrat de travail. C'est uniquement parce que l'employé ou l'ouvrier fait parti du personnel d'une maison qu'il reçoit l'allocation ».

Du son côté R. Rodière écrit (5) à une date où la législation en France a déjà

(1) Duval Arnoud dans un premier avis présenté au nom de la Commission du Travail de la Chambre (Annexe 4204 J.O. 4-6-1932, p. 337), disait : La maxime « à travail égal, salaire égal », qui paraît si juste dans son principe, aura pour conséquence une des inégalités sociales les plus choquantes : c'est que, appliquée seule, elle ne tient compte que du caractère individuel du travail et non de son caractère nécessaire, c'est-à-dire des **besoins essentiels auxquels le travail devrait subvenir**.

Le travail doit subvenir aux besoins essentiels (et notamment aux besoins familiaux) c'est-à-dire que le salaire, contre-partie du travail, doit y subvenir et que dès lors les allocations familiales doivent entrer à ce titre parmi les éléments du salaire.

(2) Rappelons que le Code Civil s'exprime ainsi dans son art. 1710 « le louage d'ouvrage est un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre moyennant un prix convenu entre elles ».

(3) C'est d'ailleurs, observons le tout de suite (car ça n'est pas sans importance sur la suite de notre sujet) cette notion large du salaire qui a été reprise par l'art. 8 du D.B. du 8 juin 1944 sur les allocations familiales en Tunisie.

(4) D.P. 1930 II-169, note d'André Rouast.

Voir encore note du même auteur sous D. 1949, p. 565.

(5) D.H. 1946 Chron. p. 73 « Les fondements et les sources des allocations familiales ». — La position doctrinale du professeur Rodière est d'autant plus intéressante à souligner qu'il a été à l'époque où s'organisaient les allocations familiales en Tunisie, Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement : il n'est pas interdit de penser que son influence a dû s'exercer sur la construction de l'institution. Si celle-ci porte sa griffe, l'idée de la nature des allocations en Tunisie ne pourrait que s'en trouver renforcée, semble-t-il, dans ce sens que les allocations sont un sursalaire.

entièrement évolué : « Dans le couronnement du système complet de la Sécurité Sociale apportée au salarié, l'employeur doit à côté du salaire qu'il verse directement à son employé en contre-partie du travail que celui-ci vient de lui fournir, une certaine cotisation d'allocations familiales qui lui apparaît comme un supplément de salaire, qui, après l'intégration des Caisses de Compensation dans les caisses primaires de sécurité sociale (1) sera calculée en tenant compte de la masse des salaires d'une part et de la masse du risque assuré d'autre part, et qui, après décaissement dans la caisse, correspondra à des versements d'allocations familiales aux salariés, à leur veuve ou à leurs enfants. Et, comme les versements auront pour cause première le travail salarié du père de famille ils continueront d'apparaître comme un complément familial du salaire... ».

Enfin, Gaugier (2) relève que les allocations familiales sont bien conditionnées par le travail « ayant été envisagées lors de l'embauchage, ce qui suffit pour leur attribuer le caractère de salaire ».

Ainsi tout récemment en France, et en dépit de l'évolution législative, il est encore une partie de la doctrine (3) et de la jurisprudence (4) qui admet toujours pour les allocations familiales le caractère de salaire.

**

Examinons maintenant l'argumentation contraire (5) du moins dans la mesure où elle serait susceptible d'être invoquée dans le cadre des institutions tunisiennes. Car pour la part où l'institution a évolué en France dans un sens différent de celui que connaît la Régence, et où l'argumentation en question repose précisément sur cette situation évoluée (6) il serait sans intérêt ici de la reprendre.

Aussi paraît-il nécessaire de mettre en relief les traits particuliers de l'institution tunisienne pour ne retenir et apprécier que les critiques qui dans le cadre de ces seules institutions pourraient être opposées à la thèse des allocations sursalaires.

**

(1) Rappelons que cette intégration prévue par l'ordonnance du 4 octobre 1945, ne s'est pas réalisée et qu'une loi du 21 février 1949 vint confirmer définitivement l'autonomie de gestion des Caisses d'Allocations Familiales. Mais ce fait ne change rien à l'observation de R. Rodière car les Caisses d'A. F. n'en demeuraient pas moins intégrées dans l'ensemble de la construction de la Sécurité Sociale.

(2) J.C.P. 1948 doctrine N° 703 « Influence des lois sociales sur la consistance du Salaire de base en matière d'accident du travail », J. Gaugier et note Gaugier sous Arrêt Cassation 11-2-1948 J.C.P. 48 II 4234.

(3) Il faudrait encore citer M. Herzog « Les Caisses de Sécurité Sociale sont-elles recevables à demander la faillite d'un commerçant ? ». Rev. Trim. Dr. Comm. 1951, 24 ; et Perraud-Charmentier « Es-ai sur l'énoncé des conséquences pratiques des caractères des cotisations de Sécurité Sociale », Gaz. Pal. 1952 I Doct. p. 30 § 11 in fine.

(4) Trib. Com. Seine 20-6-52, J.C.P. 1953, II 7445 (2me espèce), Trib. Seine 3, II, 1952, Id.; Trib. Com. Nice 12-12-1952, D.H. 1953, II, 51 et 52 ; Chateaubriand 21-10-1952, Gaz. Pal. 1953, I, 115, sous note a).

(5) En jurisprudence la thèse contraire a été soutenue notamment dans les décisions suivantes pour ne retenir que les plus récentes : Chambres réunies 11-2-48 J.C.P. 1948, II 4234 ; Civ. Sect. Soc. 30-7-49 D. 1949, 565 ; 18-11-49 D. 1950 48 ; 9-12-1949 D. 1950 127 ; 18-1-1951 somm. 37 ; Cass. Crim. 30-4-53 J.C.P. 1953, II 7716. Mais (nous l'avons dit), cette jurisprudence ne recueille pas l'unanimité de la doctrine, voir notamment Gaugier « Influence des lois sociales sur la consistance du salaire de base en matière d'accident du travail », J.C.P. 1948. Doctrine 703.

(6) Comme exemple de ce genre d'argumentation citons ces « attendus » d'un jugement récent (D.H. 30-10-1952 p. 663 Trib. de Com. Cannes 21-2-1952) :

« Sur les allocations familiales :

« Attendu que le régime des allocations familiales a subi une profonde modification depuis 1946 ; que les cotisations d'allocations familiales sont actuellement payables comme les cotisations patronales de Sécurité Sociale et qu'elles ont très exactement le même caractère ; que cette similitude se trouve renforcée par les dispositions de la loi du 1-9-1951.

« Attendu que si certaines décisions avaient admis avant 1946 que les cotisations d'allocations familiales avaient le caractère d'élément du salaire, ces décisions ayant d'ailleurs été rendues en matière de paiement et non pas en matière de déclaration de faillite, la question ne peut plus être discutée depuis les textes législatifs promulgués en 1946 ».

B) LA SITUATION EN TUNISIE :

Organisées suivant un décret du 8 juin 1944, plusieurs fois remaniées ou complétées, les allocations familiales, nous l'avons dit, reposent essentiellement en Tunisie, sur des principes semblables à ceux posés en France par la loi du 11 mars 1932 avant la refonte du système dans le cadre du Code de la Famille et de la Sécurité Sociale.

En effet :

— 1^{re}) L'adhésion des employeurs dans les branches d'activités économiques déterminées par la loi, est obligatoire.

— 2^o) Seuls les salariés de ces branches d'activités économiques en bénéficient.

— 3^o) Les allocations sont en principe proportionnelles au salaire et au nombre d'enfants.

— 4^o) Les caisses sont des organismes privés jouissant de certaines prérogatives de droit public dont le fonctionnement est basé sur la compensation.

— 5^o) Elles sont alimentées en principe, par les seules cotisations patronales.

Dès lors cette analogie incline, à elle seule, à faire admettre en Tunisie la théorie allocation sursalaire qui s'était instituée en France avant la loi de 1932 et s'était confirmée sur les bases mêmes de cette loi. En retenant l'essentiel des caractères susvisés, il apparaît en effet que :

a) Les salariés seuls bénéficient des allocations : il n'est pas comme en France de travailleurs indépendants, sans contrat de travail, qui puissent profiter de ces prestations. Et, le contrat de travail apparaît bien, non comme la simple condition, mais comme la cause même de l'allocation. Car s'il n'en était pas la cause et s'il fallait chercher celle-ci, par exemple, dans une idée d'aide à la famille ou encore dans le souci démographique de développer la natalité, plus aucune raison logique n'existerait de poursuivre ces visées dans les seuls milieux salariés.

b) Les allocations sont proportionnelles au salaire et les fonds qui en assurent le service proviennent uniquement de cotisations patronales : pas de cotisations ouvrières ni de participation de l'Etat. Le lien entre le salaire, le débiteur de salaire et le créancier de salaire demeure étroit.

Autant de caractères qui se sont effacés en France.

c) L'organisation des Caisses uniquement gérées par les associations privées patronales sans administration paritaire ni participation directe de l'Etat tranche nettement avec l'organisation de la Sécurité Sociale Française, par l'esprit même de l'institution.

Mais à notre sens, il y a en plus dans la Régence deux catégories d'observations qui renforcent encore la valeur de cette opinion que les allocations sont un sursalaire.

La première a trait au fondement social et politique de l'institution.

La seconde a des arguments de texte puisés dans le D.B. du 8 juin 1944.

*
**

1^o) Fondement Social et Politiques :

Alors qu'en France un des soucis essentiels a été de se servir de l'institution, sous la poussée des tendances populationnistes, pour essayer d'améliorer la situation démographique du pays, il est évident qu'en Tunisie (et nous pourrions ajouter en Afrique du Nord) où l'accroissement rapide de la population (1) cause un des soucis

(1) La population de la Tunisie est passée de 1.532.000 en 1881 à 3.231.000 en 1946, date du dernier recensement et peut être raisonnablement évalué aujourd'hui à 3.600.000 h. ; 50 % de la population globale, en Tunisie, est âgée de moins de 20 ans (à titre de comparaison, en France cette proportion n'est que de 30 % et au Japon, pays de forte natalité, de 46,5 %).

qui domine la politique sociale et économique, les allocations ne pouvaient avoir pour objet de favoriser la natalité. Seules les considérations de justice sociale ont guidé le législateur, et pour reprendre les termes de P. Devaux (1) il s'agissait uniquement de « compléter le salaire de l'ouvrier pour lui permettre de faire face aux besoins des enfants qui sont à charge ».

Or, comme l'observe R. Rodière (2) « le fondement social des allocations familiales... à son influence sur la nature juridique de l'institution. C'est un point sur lequel on n'insistait pas suffisamment autrefois lorsqu'on analysait la nature du salaire familial ». Il apparaît en effet que, si en France ce sont des soucis démographiques, si c'est le problème de la natalité élevée au rang de souci national qui inspire les allocations, il est permis de voir peut-être dans ces allocations la concrétisation d'un principe de solidarité nationale trouvant dans la Sécurité Sociale le cadre qui lui convient et dominant de beaucoup la simple préoccupation d'adapter le salaire aux besoins familiaux de l'ouvrier. Mais là où ce souci disparaît et où il ne s'agit plus que de « considérations de justice sociale », l'allocation devient seulement le moyen de dépasser la maxime « à travail égal, salaire égal », contre laquelle s'élevait Duval Aîné (3) en donnant au salaire le moyen de subvenir par son travail, à ses besoins familiaux. Et si dès lors le fondement social de l'allocation est le travail, l'allocation, d'après la définition même du salaire que nous avons donné plus haut, ne peut être qu'un élément de ce salaire ou tout au moins un complément de celui-ci.

**

2°) Arguments de texte :

L'article 9 paragraphe 2 du D. B. du 8 juin 1944 (modifié par D. B. du 9-2-1950) prévoit dans quelles conditions les allocations familiales sont dues en cas d'accident du travail et stipule que « si la victime de l'accident reprend **une activité salariée donnant droit aux allocations familiales**, « seules sont dues dans ce cas les prestations dont le montant est le plus élevé ». Une activité salariée donnant droit aux allocations familiales ? C'est donc bien l'activité salariée qui donne droit, qui est la cause juridique des allocations familiales ; et si celles-ci trouvent leur cause dans l'activité salariée, elles sont dès lors un élément de salaire qui rémunère cette activité. Il paraît difficile d'échapper à cette logique du texte. Sans doute toutes les activités salariées ne donnent pas droit à allocations familiales ; l'article 1° du Décret Beylical du 8 juin 1944 indique celles qui y donnent droit ; certaines, par exemple les activités salariées agricoles, ou encore suivant une jurisprudence constante en Tunisie, les activités salariées de l'artisanat, n'y donnent pas droit actuellement. Mais dans le cadre de cet article 1° c'est bien par contre l'activité salariée qui est la cause de l'allocation. Si en d'autres termes, l'activité salariée n'a pas à elle seule pour conséquences inéluctables d'ouvrir droit à allocations, ces allocations, quand elles existent, ont pour cause inéluctable une activité salariée.

Or, ce texte de l'article 9 § 2 est essentiellement propre à la Tunisie. Rien d'identique ne se rencontre notamment dans la loi française du 11 mars 1932 organisant les allocations familiales en France dans le cadre du Livre I du Code du Travail.

Par la suite, le décret du 29 juillet 1939 qui constitua le Code de la Famille ajouta sans doute qu'en cas d'accident du travail entraînant une incapacité perma-

(1) P. Devaux « Les Allocations Familiales en Tunisie », p. 24.

(2) R. Rodière « Le fondement et les sources des A. F. » Dalloz 1946, Chron. p. 73.

(3) Voir note 1, p. 67

nente partielle, les allocations familiales seraient maintenues sans toutefois pouvoir se cumuler avec « celles qui seront attribuées à l'intéressé s'il reprend un travail ou une occupation y donnant droit ». (1) Mais on voit immédiatement la nuance capitale qui sépare ce texte du texte tunisien. Il apparaît à l'évidence que le texte français ne permet pas d'affirmer un lien entre l'activité salariée et les allocations puisqu'il admet ce lien avec toute « occupation y donnant droit » et que précisément le Code de la Famille à cette même date étendait le bénéfice des allocations à des activités non salariées. L'évolution de la jurisprudence française niant le lien existant entre contrat de travail et allocations familiales ne rencontre donc pas d'obstacle dans le texte de juillet 1939 : Elle serait difficilement soutenable en présence de la précision du texte tunisien.

Un autre texte est intéressant et mérite qu'on s'arrête davantage.

Il s'agit de l'article 36 du même décret, lequel précise comment doit s'entendre le salaire prévu à l'article 10 de la loi du 9 avril 1898 (2), en d'autres termes comment doit se calculer le salaire de base de la victime d'un accident du travail. Il doit s'entendre dit l'article 36 de la « rémunération effective totale qui lui est allouée (qui est allouée à l'ouvrier) soit en espèce, soit en nature (3), à l'exclusion des allocations familiales dont le bénéfice est maintenu dans les conditions « précisées à l'article 9 du présent décret ».

Autrement dit, la rémunération effective totale (ou salaire) comprend normalement et de plein droit les allocations familiales : s'il en était autrement, il n'aurait pas été nécessaire de les exclure; on ne peut exclure une chose d'une autre si elle ne s'y trouve. On conçoit mal le raisonnement contraire encore récemment soutenu (4) qui consiste à dire que si les allocations doivent être exclues du salaire de l'article 10 de la loi de 1898, il faut étendre cette règle et admettre que les allocations ne font jamais partie du salaire, car le concept du salaire ne peut varier suivant les circonstances : « Si les allocations n'en font pas partie dans le cadre de la loi de 1890, elles «ne doivent jamais en faire partie ». Sans s'arrêter à cette affirmation discutable, qu'une définition doit être intangible (il serait facile de montrer dans la législation moderne que la définition de certaines notions juridiques varie suivant le texte à appliquer), et pour suivre la discussion sur ce plan, nous admettrons volontiers que la notion de salaire doit être invariable dans ses éléments. Mais ceci dit, il apparaît bien au contraire que ce concept invariable comprend les allocations familiales dans ses éléments puisque, encore une fois, pour les exclure, il faut que par nature et de plein droit elles y soient intégrées. Quant à cette exclusion opérée dans un cas particulier elle ne modifie en rien le concept même : elle n'est qu'une simple modalité de calcul, une simple mise « hors compte »

(1) Ce texte a été incorporé dans le paragraphe 2 de l'article 74 d. du Code du Travail.

(2) Rappelons qu'en Tunisie un Décret Beylical du 15 Mars 1921 a repris à peu près intégralement les dispositions de la loi du 9 Avril 1898 en matière d'accident du travail; la loi française du 1^{er} Juillet 1938 n'a pas été en Tunisie rendue applicable.

(3) Notons, une fois de plus cette notion large du salaire.

(4) Trib. Com. Cannes 21-2-52 D.H. 1952 II P. 664; ce jugement s'exprime à cet égard dans les termes suivants : « attendu qu'aux termes de l'art. 103 du D. du 31 Déc. 1946, le salaire servant de base au calcul d'indemnité journalière et de rente par application des art. 46 et 48 de la loi du 30 Octobre 1946, s'entend de l'ensemble des salaires et des gain afférents à la période à considérer dans chacun des cas prévus aux art. 104 et 110 du même décret, y compris s'il y a lieu, les pourboires et les avantages en nature à l'exclusion des prestations familiales légales — attendu qu'il résulte donc de ce texte que les prestations d'allocations familiales et par conséquent les cotisations ne sont pas des éléments du salaire, qu'elles ne peuvent être des éléments du salaire à certains égards si elles ne le sont pas à d'autres égards, les sommes versées ne pouvant avoir suivant le cas, un caractère différent ». Dans le même sens Trib. Com. Pontoise 24-6-52 II 700 D.ct. : La Ferrière et Walline « Traité Élémentaire de Science et Législation Financière » 1952, P. 247 s.

avant pour objet d'éviter la double prise en charge des allocations que la victime d'un accident du travail continue à percevoir, par ailleurs, intégralement dans les conditions prévues à l'article 9 du D. B. du 8 juin 1944. S'il était en effet tenu compte des allocations dans l'établissement du salaire de base, il en résulterait évidemment que le salarié recevrait à ce titre de deux côtés : c'est ce que le législateur a voulu éviter. Mais il est clair que ceci ne modifie pas la notion du salaire dont une part (à l'exclusion des allocations) sert au calcul des demi-salaires ou des rentes, et dont l'autre, les allocations, est reçue intégralement dans les conditions prévues à l'article 9. Et c'est si vrai que l'article 36 spécifie que le salaire dans le cadre de la loi de 1898 doit s'entendre à l'exclusion des allocations familiales « dont le bénéfice est maintenu dans les conditions précisées à l'art. 9 du présent décret » : quelle raison d'être aurait ce dernier membre de phrase s'il ne fallait y voir la seule explication de cette exclusion ?

L'art. 36 du décret beylical du 8 juin 1944 n'avait pas d'équivalent en France à la date de sa rédaction (1).

Mais le législateur tunisien se trouvait en présence d'une jurisprudence française qui considérait à l'époque dans sa majorité que les allocations constituaient un sursalaire, et qui, par voie de conséquence, l'incorporait dans le calcul du salaire de base : des arrêts de la Chambre Civile (2) décidaient encore que ce salaire de base comprendrait les allocations mais que toutefois si la victime reprenait un travail lui ouvrant droit à de nouvelles allocations, il faudrait déduire des rentes et indemnités à servir, la majoration résultant de l'incorporation des allocations dans le salaire de base. Sous cette réserve qui tendait à éviter dans ce cas seulement un cumul entre allocations et indemnités calculées sur celles-ci, la Cour Suprême admettait donc pleinement que ces allocations faisaient partie du salaire ; elle en tirait toutes les conséquences en les prenant en considération pour le calcul du salaire de base bien que par ailleurs, l'article 74 du code du travail maintenait aux salariés en cas d'accident le bénéfice des allocations. Aussi semble-t-il que ce soit devant ces hésitations jurisprudentielles et pour couper court à tout cumul d'indemnités et d'allocations que le législateur tunisien décida par l'article 36 d'exclure en tout état de cause les allocations du salaire.

Depuis la Cour de Cassation eut à connaître à nouveau de la question : en effet l'arrêt sus-visé de la Chambre Civile rendu le 21 février 1939 (2) avait renvoyé devant la Cour d'Amiens mais celle-ci se refusa à tenir compte des allocations familiales dans le salaire de base (Amiens 27-2-41) ; sa décision fut à son tour frappée de pourvoi : c'est alors que par un arrêt toutes chambres réunies, la Cour de Cassation décida que les allocations ne pouvaient constituer un supplément de salaire devant être incorporé dans le calcul du salaire de base (3).

(1) Depuis le décret 46-2959 du 31-12-46 portant règlement d'administration publique pour application de la loi du 30 Oct. 46 sur les accidents du travail a, dans son article 103, précisé que le salaire de base servant au calcul des indemnités et des rentes devait s'entendre « à l'exclusion des prestations familiales légales » — cette disposition ne peut cependant en France permettre d'arriver aux mêmes conclusions qu'en Tunisie ; prise en 1946, au moment de l'intégration complète du système des allocations familiales dans le cadre de la Sécurité Sociale et à un moment où l'on ne songeait plus guère pour cette raison, à soutenir que les allocations étaient un élément du salaire, elle fut rédigée tardivement pour mettre fin à des hésitations de jurisprudence qui ne paraissaient plus se manifester ; elle ne saurait à elle seule, dans le cadre du monument législatif français, permettre d'affirmer que les allocations sont élément du salaire. Elle constitue néanmoins un argument en faveur de ceux qui soutiennent encore en France cette théorie.

(2) Civ. 21-2-1939 D.H. 1939-177 et 30-10-1939 J.C.P. 1939 11-1057.
Civ. 29-11-1939 Rec. Acc. Trav. 1940-3.

(3) Ch. Réunies 11-2-1948 J.C.P. 1948 11-4234 Note de Gauguier.

Nous reviendrons sur cet arrêt en examinant les critiques opposées à la thèse allocations-sursalaires.

Mais, dès à présent, il faut observer que la Cour Suprême, dans ce revirement, statuait sur une affaire dont les faits remontant à 1934 étaient régis par les textes français du 11 Mars 1932.

La Cour n'était donc pas en présence de l'article 36 du Décret Tunisien ni d'aucun texte équivalent, impliquant l'inclusion des allocations dans le salaire.

**

Enfin, un troisième argument de texte peut être tiré des Arrêtés qui ont accordé un régime d'allocations familiales aux ouvriers des Salines (1). Les Salines sont sur le plan des activités économiques rattachées aux activités agricoles : à ce titre elles échappaient à l'application du décret de 1944 sur les allocations. Cette situation provoqua une grève des ouvriers des Salines et le travail ne reprit sur intervention personnelle de R. Rodière, alors Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement Tunisien, que contre promesse d'octroi d'indemnités familiales.

La réalisation de cette promesse aurait pu sans doute se faire en étendant aux salariés des Salines le bénéfice du décret de 1944 sur les allocations (2). Mais pour des raisons qui ne peuvent s'expliquer autrement que par la fièvre née de l'agitation sociale dans laquelle la mesure fut prise, le législateur préféra, par une série de trois arrêtés, leur accorder « une indemnité représentative d'allocations familiales » considérée comme un complément de salaire, versée avec le salaire par l'employeur et évoluant fidèlement avec les fluctuations des compléments de salaire. Il est difficile dans ce cas de ne pas voir en cette indemnité un complément de salaire : et si « l'indemnité représentative d'allocation » est complément de salaire, comment l'allocation, qu'elle est censée représenter, ne le serait-elle pas à fortiori ?

Ce n'est pas là simple discussion de mots : les allocations de l'ouvrier des Salines étant complément du salaire, admettre que celles de l'ouvrier d'une industrie régie par le décret de juin 1944 ne le sont pas, serait admettre du même coup, comme conséquence, des différences de traitement qui aboutiraient à des injustices certaines : Rien n'autorise encore de semblables distinctions (3).

**

Ainsi pour résumer, de sérieux motifs poussent à admettre en Tunisie l'opinion que les allocations tiennent, par nature, du salaire :

- motifs tirés d'une doctrine et d'une jurisprudence française qui l'admirent dans la mesure où elles raisonnèrent sur des textes législatifs de même inspiration.
- motifs tirés du fondement social de l'institution en Tunisie.
- motifs tirés des textes propres à la Régence.

Il reste néanmoins un certain nombre de critiques possibles : il faut maintenant en apprécier la portée et la valeur.

(1) Arrêté du 5-3-47 (J.O.T. 16-4-47) pour les Salines de Sfax.

Arrêté du 22-6-47 (J.O.T. 4-7-47) pour les Salines de Sousse.

Arrêté du 25-8-47 (J.O.T. 29-8-47) pour les Salines de Mégrine.

(2) C'est ainsi, rappelons-le, qu'il a été fait pour le personnel des usines à huile dépendant d'exploitations agricoles, par le D.B. du 22-11-1945.

(3) A titre d'exemple; si l'allocation ne participe pas du salaire et si elle est directement accordée aux enfants du salarié, lesquels seraient « les véritables bénéficiaires » (Arrêt sus-visé de la Cour de Cassation du 11-2-48), il faut considérer que l'ouvrier qui se refuse à en faire bénéficier ses enfants commet un véritable détournement : si par contre l'allocation lui est remise à titre de salaire il peut y avoir encore dans son refus une attitude répréhensible et susceptible d'être réprimée mais pas à titre d'abus de confiance.

C) Examen des critiques opposées à l'opinion que les allocations sont éléments du salaire dans le cadre de la situation législative propre à la Régence :

Ces critiques sont de diverses sortes, il faut les examiner successivement :

1) Les allocations, dit-on d'abord, procèdent de la loi et non du contrat de travail : elles sont une création du législateur, une institution sui generis, sans relation par suite avec le contrat de louage et insusceptibles dès lors d'avoir le caractère de salaire. Mais le fait même que ce soit un texte législatif qui les établit ne signifie pas que leur institution ne se rattache point au contrat de travail et au salaire. Les allocations, rappelons-le d'ailleurs, sont historiquement nées avant d'être organisées par un texte de loi : qu'étaient-elles donc alors ? En outre la loi ne demeure-t-elle pas toujours un simple instrument, un moyen social, dans le cadre des obligations qu'elle impose et ne faut-il pas toujours chercher derrière elle la cause de ces obligations dans une conscience ou une volonté sociale justifiant la loi elle-même dans un sentiment de justice qui, en présence de certaines situations ou de certains rapports de fait, dictent les dispositions de droit de la loi, et qui sont la cause profonde des créations de celles-ci ?

On ne peut pas plus prétendre que les allocations procèdent non du contrat de travail (sans lequel il n'est cependant pas d'allocations) mais de la loi parce que la loi les organise et les impose, qu'on ne peut soutenir que le salaire ne procède pas du contrat de travail mais procède de la loi quand celle-ci l'organise et impose un maximum de salaire.

De même quand la loi restreint la liberté des conventions ou en fixe certaines modalités, les conventions n'en demeurent pas moins des conventions.

2) Mais, dit-on encore, les allocations familiales ne sont pas en rapport avec le travail fourni. Comment dès lors seraient-elles la contre-partie de ce travail ?

Cet argument n'est pas décisif. S'il est nécessaire qu'une rémunération soit due « en raison » du travail pour être considérée comme élément du salaire, il n'est pas nécessaire que cette rémunération soit « en rapport » avec ce travail. Une indemnité de résidence, une indemnité de logement, une indemnité d'ancienneté, une indemnité de cherté de vie sont sans rapport avec le travail fourni et n'en sont pas moins d'indiscutables éléments du salaire.

La rémunération élevée, octroyée en considération d'un lien de famille entre employeur et salarié ne l'est pas moins et reste essentiellement un salaire.

En outre, il n'est pas indifférent d'observer qu'en Tunisie les allocations familiales sont en étroit rapport avec le salaire au montant duquel elles demeurent proportionnelles, alors qu'en France elles sont calculées en fonction d'un « salaire moyen départemental » qui peut être sans relation avec le salaire réel de l'allocataire. On voit donc que par ce biais, elles demeurent ici en un certain sens « en rapport » avec le travail fourni.

3) Les allocations dit-on encore, sont servies même après que le contrat de travail ait pris fin en cas d'accident du travail ou en cas de mort pour une cause quelconque : elles ne peuvent donc dans ce cas provenir du contrat de travail. Mais il faut d'abord rappeler là, l'argument tiré de l'art. 36 du D.B. du 8 juin 1944 qui implique au moins en cas d'accident du travail que ce salaire comprend les allocations. En outre, si des allocations sont versées à un moment où il n'y a plus exécution du travail, cela ne prouve pas que le travail antérieur n'en ait pas été la cause, que ces allocations n'en soient pas une contre-partie « différée » (1).

(1) Tout récemment le Trib. de Com. de Nice (D.H. 15-1-1953 II p. 52) admit sans difficulté cette idée que les allocations sont en tous les cas un salaire différé... « La cotisation de l'employeur représente un salaire différé, mis en réserve »... dit-il dans un jugement du 12 Décembre 1952.

Les demi-salaires en cas d'incapacité temporaire tiennent bien, par essence même, du salaire et n'en sont pas moins versées alors que l'exécution du travail a cessé. Pourquoi admettre dès lors qu'il en soit autrement pour les allocations si le contrat de travail est susceptible de produire des effets différés au-delà de la période d'activité du salarié.

Et observons que la disproportion éventuelle entre le travail qui aura pu être de courte durée et les allocations, qui pourront être versées pendant de longues années ne constitue pas un obstacle juridique à ces conclusions. Le jeu du contrat d'assurance nous a habitué à assister parfois à de telles disproportions entre les prestations servies et garanties.

— 4) Les allocations, soutient-on parfois, ont une affectation déterminée, l'entretien des enfants, et ne peuvent être élément d'un salaire dont le salarié dispose à son gré sans qu'aucune affectation puisse lui être imposée. Mais cette observation ne paraît pas pertinente. Les indemnités de logement et de chauffage ont bien aussi une affectation particulière et n'en demeurent pas moins un élément du salaire. Les avantages en nature sont aussi, par essence même, des éléments de salaire à affectation spéciale.

— 5) De cette critique une autre se rapproche sur laquelle il faut nous étendre davantage. Les allocations familiales sont accordées, dit-on, non à l'ouvrier lui-même mais à toute personne, salariée ou non, assurant la garde et l'entretien des enfants lesquels en sont les véritables bénéficiaires. Si dès lors ce n'est pas le salarié lui-même qui en est bénéficiaire, comment admettre que ce soit un élément de son salaire ? Cet argument n'est pas mince si l'on veut bien se souvenir que c'est précisément celui que la Cour de Cassation a retenu dans son arrêt toutes chambres réunies du 11 Février 48 cité plus haut.

Gauguier (1) recherchant si le motif par lequel la Cour de Cassation justifiait un revirement si profond de sa jurisprudence trouvait une base juridique dans le texte de la loi du 11 Mars 1932 n'y trouve que ce membre de phrase : « En cas d'incapacité permanente partielle, les allocations familiales demeurent dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge ». Pour sa part, Gauguier n'estime pas qu'il y ait lieu d'attacher à ces mots plus d'importance qu'ils n'en ont car aussitôt après, le même texte parle des allocations qui sont **attribuées** à l'intéressé (c'est-à-dire au salarié) s'il reprend un travail ou une occupation y **donnant droit** (ce qui marque d'ailleurs le lien entre ce travail et l'allocation).

Mais en Tunisie, la situation est infiniment plus nette encore car ce texte litigieux qui servirait d'appui à la décision de la Cour Suprême n'y existe pas : ou mieux il a existé et il a été supprimé. En effet, l'article 9 du D.B. du 8 Juin 1944 dans sa première rédaction stipulait :

...« En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de « mort, elles (les allocations) sont également dues **tant que les enfants y ont droit** ».

« En cas d'incapacité permanente partielle ou supérieure à 40 %, les allocations demeurent dues **tant que les enfants y ont droit** »...

Or par un décret beylical du 9 Février 1950, l'art. 9 a été modifié en ces termes :

« En cas d'accident du travail, le droit aux allocations familiales est intégralement maintenu pendant la période d'incapacité temporaire. Il l'est également « lorsque l'accident entraîne une incapacité permanente égale ou supérieure à

(1) « Influence des lois sociales sur la consistance du salaire de base en matière d'accident du travail » J.C.P. 1948 Doct. 703.

« 40 %. Si la victime de l'accident reprend une activité salariée donnant droit « aux allocations familiales, seules sont dues dans ce cas les prestations dont le « montant est le plus élevé. »

Dès lors il apparaît nettement que l'Arrêt de la Cour de Cassation ne trouverait depuis 1950 aucun appui dans le texte tunisien. Il serait évidemment intéressant de rechercher dans quelle mesure cette modification du texte qui, par ailleurs, n'apporte aucun changement essentiel aux dispositions antérieures n'a pas été précisément faite en considération même de l'arrêt de la cour de cassation : Nous n'y voyons pour notre part aucune autre explication plausible; mais l'absence de travaux préparatoires ne permet cependant pas d'être absolument affirmatif sur les considérations qui entraînèrent la suppression de cette allusion « aux droits des enfants ». Quoi qu'il en soit cette suppression y a été volontairement apportée et c'est le point important.

Or par ailleurs toutes les dispositions du décret beylical du 8 juin 1944 spécifient, au contraire de l'opinion que les enfants sont les bénéficiaires directs des allocations, que celles-ci sont **dues** aux salariés : le mot est repris à six reprises dans les articles 3, 4, 6, 13 et 38 du décret. Il est seulement spécifié qu'elles sont dues aux salariés **pour** les enfants. Mais nous avons déjà dit que cette affectation ne changeait rien au fond des choses. Elle indique simplement la mesure dans laquelle les allocations sont attribuées au travailleur. Les allocations en Tunisie sont ainsi versées au salarié non en qualité d'administrateur légal des biens des enfants, mais parce qu'il a personnellement la responsabilité de leur entretien dont nul n'entend le décharger.

Enfin pour achever l'examen de l'argumentation de la Cour Suprême, le fait que les allocations ne soient pas toujours versées au salarié même, mais à la personne assurant la garde ou l'entretien des enfants n'est pas davantage déterminant en Tunisie. Car si la loi indique à plusieurs reprises que les allocations sont dues au salarié chargé de famille, il n'est jamais dit par contre qu'elles sont dues, mais qu'elles sont **versées** à celui qui a légalement la garde de l'enfant ou qui en a la charge (Art. 5 du Décret). La substitution d'un allocataire à l'attributaire n'empêche pas que le salarié reste sujet de droit. De même lorsque le montant des sommes saisies arrêtees sur le salaire d'un travailleur est « versé » à son épouse titulaire d'une pension alimentaire, cette part de salaire, pour n'être pas remise au salarié, n'en garde pas moins sa nature. Et pour reprendre l'expression de Gauguier, particulièrement valable sur le texte tunisien, si à un moment donné, le salarié cesse d'avoir la charge des enfants, une partie du « budget », celle qui a pour mesure la charge des enfants, est déléguée à celui qui va exécuter à sa place l'obligation alimentaire : mais ceci demeure une délégation de salaire.

— 6) Reste à examiner une dernière critique ; les allocations familiales, observe-t-on, ne sont point réglées par l'employeur mais par des Caisses ayant une personnalité distincte sans lien juridique avec le salarié; un contrat d'adhésion lie la Caisse à l'employeur seulement, et en admettant qu'il existe un lien juridique entre la Caisse et le salarié attributaire, ce lien ne pourrait trouver sa cause dans un contrat de travail.

Mais cette dernière objection amène en définitive à rechercher si l'existence entre l'employeur et le salarié d'un organisme de compensation est susceptible de dénaturer l'aspect juridique des allocations. Nous en arrivons ainsi à la seconde partie de l'analyse.

II

En abordant ce deuxième aspect du problème, il importe d'observer d'abord que les Caisses n'ont pas la charge des allocations : elles n'en assurent que « le service » suivant l'expression même de la loi (art. 2 du Décret de 1944) et c'est bien en définitive la masse des employeurs qui en assume la charge « compensée », mais la charge tout de même. Comment juridiquement dès lors s'analysent ces relations de droit existant entre employeur, caisse et salarié ? Il ne paraît pas y avoir de difficulté à cet égard : Il s'agit d'une stipulation pour autrui où le patron est le stipulant, la Caisse le permettant, et le salarié le bénéficiaire de la stipulation. Or la stipulation pour autrui n'a pas pour effet de modifier la nature de l'obligation du stipulant, que cette obligation soit imposée ou qu'elle soit l'effet d'un engagement unilatéral de ce dernier. « Quant à la circonstance que les allocations sont payées par l'intermédiaire d'une caisse de compensation, elle est sans importance » dit A. Rouast (1) et il ajoute « La cause juridique du paiement demeure les cotisations à la Caisse conformément au principe de la stipulation pour autrui ». Sans doute cette stipulation n'est pas gratuite puisque le salarié n'en bénéficie qu'en contre-partie de son travail. Mais « la stipulation pour autrui, « souvent gratuite dans les rapports du stipulant et du bénéficiaire, peut être aussi l'exécution d'un contrat à titre onéreux entre les mêmes personnes. Il suffit de supposer un contrat de transport dans lequel l'expéditeur stipule du voiturier au profit du destinataire parce qu'il doit le colis à ce dernier en vertu d'un achat fait par celui-ci » (1). D'autre part, nous avons déjà observé que le salaire n'est pas obligatoirement payé par le patron lui-même. Le pourboire, versé par le client conformément à l'usage ou parce qu'il lui est expressément facturé par le patron, a le caractère d'un salaire.

Sans doute encore n'y a-t-il pas équivalence entre les cotisations patronales d'un employeur déterminé et les allocations reçues par ses ouvriers par suite de la péréquation opérée par la Caisse ; mais le droit moderne des assurances nous a accoutumé à ne pas nous en étonner.

Le risque de l'emploi de salariés chargés de famille est réparti entre les employeurs ; cependant comme l'observe très justement R. Rodière (2) « l'essence du système n'en a pas changé et c'est l'employeur seul qui doit ces cotisations »... « qui lui apparaissent comme un supplément de salaire ».

Et, la Caisse de son côté ne paye que parce que le patron cotise.

Observons d'ailleurs que l'employeur est tellement le véritable débiteur des allocations familiales que dans de nombreuses hypothèses il en est personnellement et directement tenu envers ses salariés.

C'est d'abord le cas prévu à l'article 13 § 4 du Décret de 1944, de « l'employeur non adhérent d'une Caisse de compensation bien que tenu à l'obligation d'affiliation » contre lequel l'article prévoit l'action des salariés.

C'est encore le cas envisagé par l'article 17 — 6° qui prévoit l'hypothèse où les allocations familiales sont versées directement par les employeurs qui en sont débiteurs sauf compensation.

Or on ne saurait admettre que la nature juridique de l'allocation diffère sui-

(1) D.P. 1930 — II-169 note déjà citée.

(2) Dal. Geb. 1946 Chron. p. 73 déjà cite.

vant que l'allocation est servie directement par l'employeur ou par le truchement d'une Caisse en vertu d'une stipulation pour autrui (1).

Les caisses ont parfois tenté de soutenir enfin qu'elles étaient sans lien de droit avec le salarié, le contrat d'adhésion étant passé avec le patron et non le salarié. Mais c'est là méconnaître le principe même de la stipulation pour autrui qui permet au bénéficiaire d'agir contre le promettant pour l'exécution des obligations stipulées à son profit et stipulées en l'espèce par le contrat passé avec le patron stipulant.

Comme le fait observer A. Besson (2) en matière d'assurance contre les accidents contractée par un individu au profit d'un tiers, « une fois le contrat signé et valable, l'assureur est tenu **directement** envers le tiers qui déclare se prévaloir du contrat... ». « Le bénéficiaire (comme dans toute stipulation pour autrui) a un droit personnel contre le promettant dans la mesure de l'obligation assumée par celui-ci. L'assureur est donc débiteur direct du tiers... ». Et l'auteur ajoute que, mutatis mutandis, il en va de même en matière d'assurance sociale, (nous pourrions ajouter, plus spécialement, en matière d'allocations familiales). « Le salarié... est dans la situation du bénéficiaire d'une stipulation pour autrui et la Caisse dans la situation du promettant... ».

L'immatriculation a créé un lien de droit entre la Caisse et le salarié.

Le salarié en tire donc une action directe contre la Caisse et à vrai dire on comprend mal comment la chose a pu être discutée alors que cette action est en l'espèce expressément reconnue par le décret du 8 Juin 1944 (Art. 13 parag. 2 et 3) et que le privilège de l'article 2.101 du code civil est en outre accordé par l'article 38 du décret, en garantie de cette action contre la Caisse pour le montant des allocations dues par elle (3).

En résumé le mécanisme des allocations familiales payées par les Caisses se ramène à une simple stipulation pour autrui donnant une action directe au salarié contre les Caisses en paiement des allocations dues en vertu du contrat de travail qui le lie à l'adhérent sans que le truchement des caisses affecte la nature des allocations. Elles sont et restent un sursalaire en Tunisie.

*
**

Il faut en terminant tirer la conclusion de cet examen. Un jour viendra peut-être où l'extension du système des allocations amènera à reviser comme en France et à l'instar de la jurisprudence française, la conception juridique des allocations : mais il paraissait utile au point d'évolution où en sont les institutions sociales tunisiennes, de souligner combien il serait risqué, par une analogie trop activement affirmée, de recourir en la matière à une assimilation, qui ne se justifie pas entre la nature des allocations en France et des allocations en Tunisie.

Il paraîtra peut-être que cet examen avait un intérêt plus académique que

(1) Citons à ce sujet P. Durand note sous arrêt C. Cass. Séc. Soc. 30-7-1949 au sujet des procédés (capitalisation ou répartition) employé en matière d'allocation (Sécurité Sociale et Prestations Familiales 1ère Année N° 2 p. 41 s) : « On répugne à penser que le droit de créance change de nature selon les procédés par lesquels le débiteur se procure des « moyens de libération... Si les prestations sont indépendantes de la rémunération parti-culière que constituent les contributions patronales, elles restent étroitement rattachées au travail. »

(2) « La responsabilité civile des employeurs qui ne se conforment pas à la loi sur les assurances sociales » par A. Besson D.H. 1932 Chron. p. 90 et suiv.

(3) Observons que ce privilège vient en concurrence avec celui qui garantit les salaires ce qui pourrait être une raison de plus pour songer à rapprocher la notion d'allocation familiale du salaire.

pratique (1). Si la critique devait être faite, nous l'accepterions, car, dans ce droit social si riche et en continuelle évolution qui est un des apanages de notre époque, il est utile de jeter quelques jalons juridiques et de passer au crible des notions traditionnelles du droit la production législative. Celle-ci est commandée par les besoins souvent impérieux de l'heure; elle s'élabore sous la pression de l'opinion en une production souvent hâtive, souvent tumultueuse dans un souci de grande justice sociale.

Loin de nous l'idée de critiquer d'ailleurs cette élaboration.

Dans la lutte sociale, il faut aller de l'avant comme en toute lutte; il faut agir d'abord et philosopher ensuite, c'est la sagesse. Mais cette philosophie du droit est ensuite une vue nécessaire à notre esprit cartésien : le simple souci scientifique l'impose : chercher à évaluer le sens, la portée et jusqu'à la nature du droit appliqué est une emprise utile en soi sur l'œuvre accomplie, même si nulle conséquence « pratique » ne devait en être immédiatement tirée... Or ce n'est même pas le cas.

(1) Il est cependant possible d'indiquer au moins quelques conséquences pratiques de la position prise sur le problème de la nature juridique des allocations :

a) **en matière de compétence** : s'il faut voir un élément du salaire dans les allocations, le Tribunal du lieu du contrat de louage sera compétent pour connaître les litiges y relatifs en vertu des dispositions de l'art. 59 § 3 du Code de Procédure Civile. Il faut toutefois signaler que la jurisprudence tunisienne dominante est en sens contraire.

b) **en matière de décompte de pension alimentaire** : si les allocations familiales sont éléments du salaire, lorsqu'un employeur verse directement au conjoint divorcé d'un de ses employés les allocations familiales auxquelles il a droit, ce paiement à défaut de stipulation contraire, s'impute sur le montant de la pension alimentaire mise à la charge du salarié à l'égard de son conjoint (Cour d'Appel de Paris 20-3-1941 Gaz. Pal. 1941 1-398 — Cass. Civ.; 30-10-1939 Gaz. Pal. 1950-1-6 Cass. Crim. 16-4-42 Sem. Jurid. 1942-II-1908).

c) **en matière pénale** : si les allocations ne sont pas éléments du salaire et profitent directement aux enfants bénéficiaires le salarié qui en utiliserait le montant à des fins personnelles commettrait un détournement et serait passible des peines prévues par l'Art. 406 du Code Pénal sanctionnant l'abus de confiance. Le fait que cette conséquence n'a jamais été admise vient à l'appui de l'idée que les allocations entrent bien dans le salaire du travailleur.

d) **en matière de faillite** : suivant que les juridictions saisies ont vu dans les cotisations patronales un impôt ou un complément de salaire elles ont refusé ou admis d'y voir une dette commerciale insusceptible ou susceptible de provoquer la déclaration de faillite du patron débiteur (Trib. Com. Seine D. 11-1952 D.H. 15-1-1953 II 51 et note).

TITRE II

L'INSTITUTION DE LA COMPENSATION

Au cours des développements qui précèdent, il a été indiqué en quoi consistait l'institution des allocations familiales, qui les devaient, à qui elles étaient dues, pour qui et dans quelles conditions. Il a, jusque-là, été délibérément fait abstraction, dans l'examen des rapports de droit nés de cette prestation, du mécanisme par lequel ces rapports se trouvaient réglés dans le cadre de la Compensation.

Rien n'empêche, en principe, qu'un employeur verse lui-même des allocations familiales à ses salariés. Mais alors se présente la fameuse objection de Leroy-Beaulieu tenant à ce que dans le but de réduire leur prix de revient, les employeurs pourraient tendre à n'employer que des célibataires :

« Les braves gens qui ont inventé le salaire familial excluraient ainsi de « tout travail les hommes auxquels ils portent le plus d'intérêt. » (1).

C'est pour tenir compte de cette objection justifiée, que la compensation des charges d'allocations familiales entre tous les employeurs a été imaginée. C'est pour la mise en mouvement de la compensation que des caisses ont été instituées.

La compensation a donc pour objet de répartir équitablement entre employeur la charge des allocations familiales de sorte que la situation de famille de leur personnel demeure économiquement indifférente à leur entreprise. Sa mise en œuvre, complexe en pratique, repose sur un principe simple.

Chaque employeur, au lieu d'être directement tenu du versement des allocations envers son personnel a l'obligation — égale pour chacun dans sa profession — d'adhérer à une Caisse de Compensation à laquelle il verse une cotisation qui, en Tunisie, est proportionnelle à la masse des salaires qu'il distribue. Grâce à ces ressources, la Caisse, en contre-partie, procède aux opérations de compensation et assure le service des allocations aux salariés qui y ont droit.

A vrai dire, ces Caisses ne sont pas uniquement des organes de compensation : pour une part, elles sont aussi des organes de capitalisation (2). Mais, la compensation demeure néanmoins le grand principe dominant de leur fonctionnement et sans aucun doute leur trait original essentiel.

Leur trait original essentiel ?

Certes. Mais il en est un autre presque aussi capital et qu'il faut immédia-

(1) Cité dans l'introduction page 3.

2) « A l'origine du système, la prime assurait contre un risque qu'elle répartissait entre « tous les employeurs. Depuis la loi sur le versement des allocations familiales en cas « d'accident du travail ou en cas de décès non professionnel du salarié, des risques de « capitalisation se sont adjoints au risque ancien de répartition. Mais l'essence du système n'a pas changé », Rodière. « Les fondements et les sources des allocations familiales » D.H. 1946 Chro 76.

tement signaler : c'est le caractère obligatoire de ces Caisses (1). En France, des initiatives privées devançant la loi avaient créé avec un succès non négligeable des Caisses de Compensation : mais, l'initiative privée ne pouvait évidemment rendre obligatoire l'affiliation à un organisme : d'où une rente différentielle au profit de l'employeur non adhérent ; et la première crise économique risquait d'entraîner la ruine de l'institution par la démission des affiliés cherchant à égaliser leur charge dans une période de concurrence plus sévère. Seule, l'intervention du législateur permit de rendre obligatoire l'institution ; mais elle ne fit en quelque sorte qu'en consacrer et généraliser l'usage déjà très répandu.

En Tunisie, au contraire, bien peu d'initiatives privées susceptibles d'être citées avaient pris jour avant 1944 : aucune Caisse n'existait ; leur création et l'affiliation obligatoire sont nées du décret du 8 juin 1944 et cette circonstance ne sera pas à négliger lorsqu'il s'agira d'apprécier plus loin la nature juridique des Caisses. La loi ici n'a pas eu pour seule préoccupation la sauvegarde et l'épanouissement d'une œuvre d'initiative privée : elle a eu pour souci d'y suppléer, de se substituer à la carence constatée.

Obligatoire ? La compensation l'est à un triple point de vue d'une égale importance. Elle l'est d'abord pour l'employeur qui doit des allocations et qui les doit par l'intermédiaire d'une Caisse : il ne peut se soustraire à l'affiliation ; d'où l'organisation de tout un système de contrôle, de contraintes et de sanctions pour assurer le respect de cette obligation. Mais elle est aussi obligatoire pour les Caisses qui ne sauraient à leur gré, comme une simple association de droit privé, admettre ou rejeter les adhésions de ceux qui remplissent les conditions exigées par la loi. Et cette obligation prend un caractère particulièrement impératif lorsqu'en fait, ou en droit, il n'existe comme en Tunisie qu'une seule et unique Caisse pour une profession déterminée. En France où, avant les réformes apportées au système par l'ordonnance du 4 Octobre 1945 sur la Sécurité Sociale, il était possible de trouver pour la même région et la même profession, plusieurs Caisses, cette obligation ne pouvait apparaître avec la même rigueur. L'employeur refusé par une Caisse pouvait en effet s'adresser à une autre (2). C'était, rappelons-le, le système de la « Liberté dans l'obligation ». Il n'est rien de tel en Tunisie.

De même que l'employeur, auquel les statuts de la Caisse ne conviendraient pas, ne pourrait s'abstenir d'y souscrire puisqu'il doit s'affilier et qu'il n'est pas d'autres Caisses s'offrant à son choix, de même la Caisse ne devrait en aucun cas pouvoir refuser l'employeur qu'elle jugerait indésirable. Et de même encore que pour l'adhérent le droit de démissionner reste théorique et illusoire faute de ne pouvoir s'affilier ailleurs pour respecter ses obligations, de même il faut se demander dans quelle mesure une Caisse peut prononcer la radiation d'un de ses membres et le mettre ainsi délibérément dans une situation illégale en l'absence d'un autre organisme auquel il puisse s'inscrire.

Il faut observer pourtant que contrairement à cette augmentation, le décret beylical du 8 juin 1944 prévoit expressément (art. 17-5°) « le refus d'admission »

(1) Indépendamment de l'esprit même de l'institution qui implique son caractère obligatoire, celui-ci résulte de trois textes : d'abord de l'art. 2 du D.B. du 8 juin 1944 qui stipule que les employeurs « doivent s'affilier », ensuite de l'art. 32 qui emploie l'expression « Allocations Familiales obligatoires » ; enfin de l'art. 27 qui précise que l'employeur est « tenu » de justifier de son affiliation. L'obligation est sanctionnée par l'art. 30 qui punit d'amende ceux qui contreviennent à la législation sur les allocations.

(2) Nous relevons à ce sujet cette observation de Y. Helleu dans sa thèse : « Les Caisses de Compensation d'Allocations Familiales » p. 71 : « Il importe que les Caisses agréées, ne puissent, notamment dans le but de réduire leurs charges, exclure les employeurs qui occupent un personnel ayant en moyenne de nombreux enfants. Il serait contraire à la loi de s'opposer à l'adhésion de certaines entreprises puisque celles-ci doivent toutes être affiliées à une caisse de compensation. Mais cet inconvénient n'existe plus lorsque les dites entreprises peuvent régulièrement s'inscrire à un autre organisme dûment habilité. »

ou « l'exclusion » motivé par « le refus de remplir les engagements résultant des statuts et règlements ». Dans l'esprit général du texte qui supposait plusieurs « institutions fonctionnant pour les mêmes professions » (art. 20-4°) et prévoyait la possibilité de « s'affilier à une autre institution » (art. 20 dernier alinéa), cette disposition se comprenait. Elle est, en fait, plus mal aisée à justifier, une seule Caisse existant pour une profession déterminée. Dès lors, un adhérent peut se voir exclu et tout aussitôt poursuivi pour n'être pas inscrit à une Caisse. Ce système, au premier abord paradoxal, est cependant dans la ligne de l'institution et la jurisprudence l'a entériné. Il faut reconnaître, en effet, à l'organisme de compensation le droit de se séparer d'un adhérent qui refuse les disciplines statutaires et dont le mauvais vouloir retomberait en charges supplémentaires sur les autres membres : Mais, comme il y aurait dans la radiation un procédé commode permettant à l'employeur d'esquiver en définitive ses obligations, compte-tenu d'autre part de ce que sa réinscription ne dépend que de lui et du respect par lui des engagements statutaires, il est nécessaire, au nom des obligations de la loi, de le contraindre à obtenir sa réinscription.

Sans empiéter sur l'examen des résultats obtenus, une question ici s'impose. Dans quelle mesure cette obligation d'adhésion est-elle respectée en fait ? Il faut ici souligner brièvement qu'elle reste encore lettre morte pour beaucoup de petits employeurs qui ne mettent quelquefois qu'une bonne grâce relative à se laisser assujettir : et cela non sans parfois une certaine complaisance de la part des Caisses peu désireuses de s'encombrer d'adhérents dont, nous le verrons, la situation commerciale et la main-d'œuvre sont difficiles, sinon impossible, à contrôler efficacement.

Mais le caractère obligatoire de l'affiliation à une Caisse revêt encore un troisième aspect en Tunisie : le principe de l'affiliation ne souffre pas de dérogation dans le cadre des professions visées par le décret du 8 juin 1944. Nul n'est autorisé à assurer par soi-même et pour son seul personnel en dehors de toutes compensations, le règlement des allocations familiales. La question ne pourrait se poser que pour de grandes entreprises : mais celles-ci sont rares dans le cadre de l'économie tunisienne et, « il est en outre souhaitable qu'occupant un personnel nombreux, elles ne s'isolent pas de l'effort collectif demandé à l'industrie. Elles sont en effet par le jeu de la loi des grands nombres, un élément important d'équilibre dans le mécanisme de la compensation » (1).

Il va sans dire naturellement que ce principe ne s'oppose pas cependant à ce que dans le cadre de l'affiliation d'une Caisse, une entreprise soit autorisée à verser directement les allocations dues à son personnel sauf compensation en plus ou en moins due à la Caisse ou par elle (possibilité impliquée par l'art. 17-6°).



Précisons enfin qu'en dehors des limites où l'affiliation est rendue obligatoire par la loi, il n'est pas par contre d'affiliation volontaire ou facultative comme la possibilité en est laissée en France dans certains cas où il n'y a pas d'obligation, il n'y a pas non plus de possibilités d'affiliation aux Caisses agréées.



(1) Nous empruntons cette phrase à Duval Arnould prononcée lors de la discussion à la Chambre du projet de loi sur les allocations familiales, projet qui devint la loi française du 11 Mars 1932 et qui vaut à fortiori pour l'économie restreinte de la Tunisie.

Ces observations préliminaires faites, il faut étudier maintenant, plus en détail l'organisme de la compensation.

1) Un premier chapitre sera consacré à l'organisation des Caisses de compensation :

- à leur forme juridique;
- aux conditions imposées à leur constitution;
- à l'agrément et la tutelle administrative qui leur sont imposés;
- au mécanisme de la compensation.

Il faudra dire ensuite quelques mots de la surcompensation prévue par la loi mais encore inexistante.

2) Un second chapitre permettra l'examen du fonctionnement des Caisses :

- dans leur relation avec leurs adhérents;
- dans leur relation avec les attributaires ou allocataires.

3) Dans un dernier chapitre quelques aspects juridiques essentiels des Caisses de Compensation seront abordés.

- forme juridique;
 - nature juridique;
 - nationalité et problème connexe de la compétence des juridictions en matière de litiges où les Caisses sont impliquées ou intéressées.
-

CHAPITRE I

L'ORGANISATION DES CAISSES DE COMPENSATION

Maints détails de l'organisation des Caisses ont été minutieusement prévus par la loi. Mais la loi laisse l'initiative de cette organisation aux activités privées; il serait plus exact de dire « en impose l'initiative » aux activités privées, en dépit de la contradiction des termes.

A travers les développements de ce chapitre, il sera intéressant de chercher à faire ressortir ce qui, dans l'organisation des Caisses, dépend de la loi et ce qui est abandonné à l'initiative privée. De ce départ en effet dépend essentiellement la nature juridique qu'il faudra en définitive reconnaître aux Caisses.

SECTION I

FORME DES CAISSES

L'art. 15 du D. B. du 8 juin 1944 dispose :

« Les Caisses de compensation peuvent être :

« — soit des Caisses professionnelles réunissant tous les employeurs appartenant à la même branche d'activité économique à la même profession ou à un même métier.

« — soit des Caisses interprofessionnelles réunissant des employeurs appartenant à diverses branches d'activité économique ou industrielle ou à divers métiers ou professions. »

Ainsi, quant aux Caisses professionnelles, il semblerait que les vœux du législateur eussent été satisfaits si une Caisse s'était constituée pour tous les employeurs d'une même et unique profession ou d'un même et unique métier. Mais, en poursuivant la lecture du Décret Beylical nous voyons à l'art. 16 — 6° que les institutions professionnelles doivent comprendre : « au moins toutes les professions ressortissant à un même groupe ou exceptionnellement à un même sous-groupe de la nomenclature des industries et professions de la statistique générale de la France. »

Il s'agit donc non pas à proprement parler de Caisses professionnelles mais bien de Caisses multi-professionnelles. Il est intéressant en outre d'observer ainsi la référence expresse contenue dans un décret tunisien à la « Nomenclature des Industries et Professions de la Statistique Générale de la France » qui prend valeur légale à ce sujet dans la Régence. On sait que pendant longtemps, en France, ce document n'avait pas reçu force de loi et que les Tribunaux l'avaient considéré comme inopposable aux adhérents des Caisses qui s'y référaient jusqu'au jour où il fut annexé à un décret du 9 Avril 1936 (1).

*
**

L'art. 15 du D. B. du 8 Juin 1944 précise d'autre part que lorsque dans une branche d'activité économique déterminée, une industrie, une profession ou un métier, il existe une Caisse professionnelle, l'affiliation à cette Caisse est obligatoire pour tous les employeurs appartenant à cette branche d'activité économique, à cette industrie, à ce métier ou à cette profession, un employeur ne relevant d'un organisme interprofessionnel qu'à défaut d'une Caisse professionnelle.

Enfin, si un employeur exerce son activité professionnelle dans plusieurs domaines économiques, il doit s'affilier pour l'ensemble de son personnel à la Caisse compétente pour son activité principale.

(1) Voir note 1 page 21.

Le Secrétaire Général du Gouvernement tranche les difficultés qui pourraient naître dans l'appréciation de l'activité principale (1).

**

Tel est le cadre législatif. Pourquoi des Caisses professionnelles et des Caisses Interprofessionnelles ? Cette dualité n'a rien, en soi, d'originale; c'est ce qui existait en France sous le régime de la loi du 11 Mars 1932. C'est ce qui se rencontre encore maintenant en Algérie.

Il est cependant un reproche majeur qui peut être fait aux Caisses interprofessionnelles groupant des professions et activités économiques très diverses. Les conditions de productions très différentes de chacune et notamment la part plus ou moins grande de salaire entrant dans le coût de production, ont notamment pour effet qu'une cotisation calculée sur ces salaires suivant un taux uniformément fixé, pèse dans une proportion variable sur les prix de revient et constitue par suite pour chaque profession ou activité une charge inégale plus ou moins lourde. Pour illustrer cette observation; si la cotisation est fixée à 14 % des salaires cette cotisation représentera :

- 1,4 % du prix de revient, si les salaires entrent pour 10 % dans ce prix de revient;
- 7,0 % du prix de revient, si les salaires entrent pour 50 % dans ce prix de revient;
- 11,2 % du prix de revient, si les salaires entrent pour 80 % dans ce prix de revient.

Pour pallier cet inconvénient, certaines Caisses, interprofessionnelles en France, avaient, sous le régime de la Loi du 11 Mars 1932 (2), instauré un règlement unique mais comportant une série de sections afin de nuancer le calcul des cotisations. Mais, d'autres s'en étaient tenu à la compensation unique (3). C'est ce dernier système qui a été adopté par la seule Caisse interprofessionnelle existant en Tunisie. Il a l'inconvénient, sans doute, qui vient d'être indiqué ; mais il apparaîtra bientôt qu'ainsi la Caisse se heurte à des difficultés suffisantes sans qu'il ait été possible de l'accroître encore par des compensations établies sur des bases multiples; ces bases mêmes, dans l'état actuel de l'économie tunisienne et de l'imprécision relative des connaissances qu'on en a, eussent été à peu près impossible à établir autrement qu'après de nombreux tâtonnements et d'une manière toute empirique (4).

(1) Ce détail n'est pas sans intérêt quant à la nature des Caisses : voici en effet une hypothèse expressément prévue par le législateur où l'affiliation à une caisse va dépendre d'une décision administrative. Or celle-ci ne se concevrait pas s'il s'agissait d'affiliation à une simple association privée : les Tribunaux Civils auraient qualité dans ce cas pour apprécier la contestation intervenant au sujet de l'adhésion à un tel organisme. L'intervention gouvernementale ne se justifie que dans la mesure où il s'agit de trancher quant à la qualité de deux établissements gérant un service public pour recevoir l'adhésion d'un employeur. Au surplus, dans l'hypothèse où la décision du Secrétaire Général du Gouvernement apparaîtrait injustifiée à l'employeur, seul un recours gracieux administratif pourrait se concevoir contre une telle décision, étant rappelé qu'en Tunisie il n'est pas de contentieux de l'annulation et qu'en aucun cas les Tribunaux judiciaires ne pourraient en connaître.

(2) La Caisse Régionale de Nantes notamment ainsi que la Caisse de Compensation de la Région Parisienne.

(3) La Caisse de Compensation de Mulhouse.

(4) La Caisse Interprofessionnelle connaît néanmoins, il est vrai, une répartition en sections professionnelles pour la représentation au sein des Assemblées Générales des employeurs occupant moins de 5 salariés. En dessous de ce chiffre les statuts ne prévoient pas en effet de droit de participation directe aux délibérations de l'Assemblée. Il est prévu (art. 21 des statuts) que le Conseil d'Administration répartit ces petits employeurs entre

Sans doute la formule des Caisses Professionnelles présente cet avantage que les conditions de production étant sensiblement les mêmes pour tous les adhérents, ils se trouvent tous placés devant des charges proportionnellement équivalentes. Mais elles supposent une branche d'activité économique, une profession ou un métier suffisamment étendus pour assurer à la Caisse un minimum de stabilité. Or la Tunisie dont la population n'a guère plus de 3.500.000 d'âmes, avec une économie dans l'ensemble insuffisamment développée et où l'agriculture et l'artisanat constituent des secteurs importants échappant, on l'a vu, à la législation sur les allocations, n'a pu s'offrir le luxe de Caisses professionnelles que dans deux branches d'activité économique. Une troisième Caisse, celle-ci interprofessionnelle, groupe toutes les autres branches, professions et métiers qui, isolément, ne pouvaient être assez importants pour s'organiser avec stabilité.

Il faut préciser enfin que les trois Caisses étendent chacune, en ce qui les concerne, leur compétence, à l'ensemble du territoire de la Régence.

Les trois Caisses dont il vient d'être question sont en Tunisie :

a) Caisses Professionnelles :

- La Caisse de Compensation des Allocations Familiales de l'Industrie Extractive et des Fonderies de Première Fusion, agréée par arrêté du 29 Décembre 1944; connue sous l'appellation de MINALLO.
- La Caisse Sociale et de Compensation du Bâtiment des Travaux Publics, des Ports et Docks en Tunisie agréée le 23 Avril 1945, connue sous l'appellation de CAISSOCBATO.

b) Caisse Interprofessionnelle :

- La Caisse Interprofessionnelle de Compensation des Allocations Familiales en Tunisie, agréée par arrêté du 29 Décembre 1944; connue sous l'appellation de CICAFTU.

1°) La Caisse de Compensation des Allocations Familiales de l'Industrie Extractive et des Fonderies de Première Fusion.

Cette Caisse est ouverte :

- a) Aux Sociétés particulières, administrations se livrant en Tunisie aux travaux de recherches et d'exploitations de gîtes naturels, de substances mi-

les sept sections professionnelles suivantes :

- 1) Alimentation;
- 2) Cuir, marchands de chaussures;
- 3) Textiles et habillement;
- 4) Produits chimiques et droguerie;
- 5) Métallurgie et quincaillerie;
- 6) Industrie et commerces divers;
- 7) Professions libérales.

Ainsi répartis, les petits employeurs sont groupés pour bénéficier collectivement d'une représentation aux Assemblées Générales. Cette répartition en section, on le voit, vise une catégorie seulement des adhérents et n'a été guidée que par l'idée de communauté d'intérêts qui peut diriger ceux appartenant à ces sept grandes classes économiques; mais les conditions de productivité n'ont évidemment pas été prises en considération, et cette classification serait insuffisante pour servir à une éventuelle répartition en sections répondant aux soucis qui dirigent les Caisses Françaises mentionnées plus haut (note 1 ci-dessus). Indiquons pour terminer que cette répartition en 7 sections des petits employeurs n'existait pas dans les statuts primitifs, elle a été ajoutée et approuvée par arrêté du 6 Août 1946.

nérales classés dans les cinq groupes tels qu'énumérés dans le décret du 29 Décembre 1913 sur les mines (1).

- b) Aux Carrières de phosphate de chaux à l'exclusion de toute autre carrière.
- c) Aux Fonderies de plomb de première fusion.

2°) **La Caisse Sociale et de Compensation du Bâtiment des Travaux Publics, de Ports et Docks en Tunisie** s'adresse (2) aux entreprises exerçant une ou plusieurs des professions énumérées sous les rubriques suivantes de la nomenclature annexée au décret français du 9 Avril 1936 :

- sous-groupe 1 A N° 1 **Armateur de pêche**
- groupe 3 B : (sauf 3, 71, 3,72, 3,73, 3,74, 3,81, 3,9) **Carrières.**
- sous-groupe 5 j.a. : **sciage de bois, charpente, menuiserie** N° 4.621, 4.622, 4.623, 4.625, 4.626, 4.627, 4.671.
- sous-groupe 4 L. C. : (sauf 4.734 et 4.7341) **charpente en fer, serrurerie de bâtiment.**
- sous-groupe 4. L. D. : N° 4.7354 **appareils de chauffage.**
- groupe 4 P : (sauf 4.9193) **taille de pierre et moulage.**
- groupe 4 Q : (sauf sous-groupe 4 Q.B.) **terrassements, construction en pierre.**
- sous-groupe 4 R.A. : **fabrique de chaux, plâtre, ciment.**
- sous-groupe 4 R.B. : (sauf 4.973, 4.9730, 4.9731, 4.9736) **briqueterie céramique de bâtiment.**
- sous-groupe 4 R.E. : N° 4.99 **miroiterie.**
- sous-groupe 5 A.B. : **chargement et déchargement de navire** N° 525.
- sous-groupe 5 B.C.
- sous-groupe 6 A.G. : N° 6.331 **marchands en gros de charbon de terre et Agent de charbonnages.**
- sous-groupe 6 A.L. : N° 6.62 et 6.638.
- sous-groupe 4 L.G. : N° 47.693; **entreprise d'installations électriques** (y compris les ateliers de réparation de matériel et de fabrication d'accessoires qui en dépendent).

3°) Enfin la **Caisse Interprofessionnelle de Compensation des Allocations Familiales en Tunisie** est ouverte à tous les employeurs exerçant une profession industrielle, commerciale ou libérale et aux Sociétés Civiles, syndicats et associations ne relevant pas d'une des deux Caisses ci-dessus indiquées.

(1) Les cinq groupes sont les suivants :

- a) gites de graphite, houille, lignites et autres combustibles fossiles (la tourbe exceptée).
- b) les gites de bitume, asphalte, pétrole et autres hydrocarbures.
- c) les gites de substances métalliques et les gites de substances minérales.
- d) les gites d'aluns, borates.
- e) les gites de nitrates et de sels gemmes.

Un décret du 21 Octobre 1948 a ajouté un 6e groupe à la liste du décret du 29 Décembre 1913, celui des chlorures, bromures, iodures, silicates, alcalin ou magnésien.

(2) Ainsi qu'il résulte de ses statuts et du décret d'agrément tel qu'il a été successivement modifié par arrêtés des 17-12-1945, 19 Juillet 1946, rectificatif du 20 Août 1946 et 6 Février 1947.

SECTION II

CONDITIONS IMPOSEES AUX CAISSES

Pour pouvoir être agréées, les Caisses doivent remplir une série de conditions qui ont fait l'objet des articles 16 et 17 du décret du 8 juin 1944 ?

Ces conditions à remplir ont trait :

Art. 16

- A la personnalité des Caisses;
- A leurs adhérents;
- A leurs fonds de roulement.

Art. 17

- Aux précisions que doivent contenir les statuts.

**

A) Les Caisses doivent avoir la personnalité civile : l'art. 16 précise .

« Toute Caisse de Compensation visée à l'art. 2 du présent décret ne peut « être agréée par le Secrétaire Général du Gouvernement que si elle remplit les « conditions suivantes :

« 1^o) posséder elle-même la personnalité civile ou participer à la personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée. »

En fait les trois Caisses se sont toutes constituées en vue d'acquérir la personnalité civile sous forme d'association déclarée dans le cadre des dispositions du D. B. du 6 Août 1936 sur les Associations en Tunisie.

Il conviendra de revenir plus en détail sur cette question de la personnalité des Caisses à propos de leur nature juridique. Il suffit de dire pour l'instant qu'en Tunisie il n'est d'associations régulières que d'associations déclarées dont les statuts ont été visés par la Direction de la Sécurité.

Dans ce cadre, la personnalité accordée confère à l'association le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale, d'acquérir à titre onéreux, de posséder et administrer — en dehors des subventions d'Etat et des collectivités publiques — les cotisations de leurs membres et les locaux destinés à l'administration ou nécessaires aux buts qu'elle se propose. La reconnaissance d'utilité publique est indispensable pour permettre aux associations d'accepter des dons et legs (art. 4 et 8 du D. B. du 6 Août 1936).

**

B) Les Caisses doivent respecter certaines règles quant à leurs adhérents :

Elles doivent tout d'abord pour s'assurer un minimum de stabilité, réunir un

nombre d'employeurs suffisant, occupant ensemble une masse déterminée de salariés. Il faut donc que les Caisses satisfassent à un double quantum relatif :

- au nombre d'adhérents,
- au nombre de salariés que ceux-ci emploient.

Et ces nombres, le décret les fixe respectivement à 200 pour les adhérents et à 4.000 pour les employés et ouvriers qu'ils occupent. C'est là la règle que l'expérience antérieurement acquise, notamment en France, a permis d'établir. Mais le législateur prévoit en même temps que pour les institutions professionnelles, il peut être descendu en dessous de ces minima : toutefois, il faut pour cela, d'une part qu'elles groupent tous les employeurs des professions déterminées, en d'autres termes qu'il n'existe point d'autres Caisses s'adressant aux mêmes professions, car alors l'exception instituée ne se justifierait plus ; et d'autre part que les statuts décident la création à titre d'œuvres sociales en faveur des salariés des entreprises affiliés, d'un régime de retraite et d'une allocation-logement.

En fait la situation respective des Caisses quant au nombre de leurs adhérents et au nombre des ouvriers et employés qu'ils occupent est la suivante :

	Caisse des Industries extractives et des fonderies de première fusion		Caisse du Bâtiment du T.P. des Ports et Docks		Caisse Interprofessionnelle	
	31-12-46 (1)	1952	31-12-46	1952	31-12-46	1952
Nombre d'adhérents	43	63	925	2.700	7.506	13.385
Nombre de salariés employés.	13.146	17.720	30.330	40.000	36.679	42.000

Il apparaît donc que si, dès 1946 la CAISSOCBATO et la CICAFTU remplissaient les conditions imposées par le décret quant au nombre d'adhérents et au nombre de salariés, par contre la MINALLO, à l'heure actuelle encore, n'y satisfait que par le nombre de salariés. Ainsi l'obligation d'organiser un régime de retraite et d'allocations-logement eut dû s'imposer à elle, semble-t-il : Mais il faut préciser que lors de sa constitution cette obligation n'était pas inscrite dans le décret du 8 Juin 1944 et son insertion subséquente par un décret du 29 Juillet 1948 ne pouvait rétroagir sur les conditions d'agrément régulièrement acquises de la MINALLO à l'époque de sa création. Le texte en question du 23 Juillet 1948 n'a pas en effet cherché à imposer des conditions plus lourdes aux Caisses existantes. Mais certains groupes professionnels au sein de ces Caisses ayant envisagé une scission et la création de Caisses nouvelles, le législateur a voulu éviter cet éparpillement des efforts en décourageant par des exigences supplémentaires les velléités de ceux qui songeaient à se désolidariser des organismes existants, en risquant de compromettre sérieusement leur bon fonctionnement.



(1) 1946 est la première année complète de fonctionnement des Caisses.

C) Les Caisses doivent avoir un fonds de réserve ou de roulement répondant à certaines conditions :

Le décret (art. 16 5°) prévoit que les Caisses auront « un fonds de réserve ou de roulement ». L'objet de ces fonds est simple. Ces fonds ne sauraient être en rien comparés aux réserves légales imposées par exemple aux sociétés par action, par la loi du 24 Juillet 1867 ; pour ces dernières, il s'agit d'un prélèvement imposé sur des bénéfices, prélèvement qui vient en augmentation de la valeur du patrimoine social en prenant place à côté du capital initial. Leur objet est d'assurer la fixité du capital et de permettre l'extension des affaires sociales. Avec les Caisses de compensation, il n'y a pas de capital initial, ni de bénéfices. Théoriquement, le principe de la compensation devrait rendre inutile la constitution de tels fonds. Mais la prudence exige ces réserves à titre de garantie des allocations et à titre de masse de roulement pour faire face aux échéances. La pratique révèle qu'il y a des retards fréquents et souvent importants dans la rentrée des cotisations.

Le législateur s'est attaché non seulement à en imposer le principe, mais à en préciser l'importance et le délai de constitution.

Le minimum des fonds de réserve devait être fixé « en égard aux garanties présentées par chaque Caisse », sans pouvoir cependant dépasser en aucun cas « la valeur des versements correspondants à un trimestre ». Cette prescription met encore en relief cette idée que ces fonds n'ont pour objet que de servir avant tout de masse de roulement.

En pratique, ce minimum avait été fixé pour chacune des Caisses à 200.000 francs par les arrêtés du Secrétaire Général du Gouvernement comportant leur agrément. Ces chiffres ont été très rapidement augmentés pour être fixés à un million de francs pour chacune des Caisses professionnelles et à un million cinq cent mille francs pour la Caisse interprofessionnelle.

Quant aux délais de constitution, il fut stipulé que ces fonds devaient être entièrement constitués à la fin du premier exercice pour la Caisse Interprofessionnelle et pour la Caisse du Bâtiment, à la fin du deuxième exercice pour la Caisse des mines.

Ce délai a, par la suite, été fixé au 30 Juin 1946 pour les trois Caisses, étant précisé que dès le 31 Décembre 1945, le fonds de roulement de la Caisse interprofessionnelle devait avoir atteint un million (1).

Naturellement, la constitution de ces fonds de réserve légale n'interdit pas aux Caisses de prévoir des réserves statutaires complémentaires. C'est notamment ce qu'a décidé la Caisse Interprofessionnelle dans l'article 9 de ses Statuts. Tout employeur lors de son affiliation est tenu au paiement d'un droit d'entrée, d'une participation à la constitution d'un fonds de réserve statutaire, dit de roulement : cette participation est fixée par décision du Conseil d'Administration.

**

D) Les Caisses doivent avoir des statuts qui contiennent certaines précisions :

Les statuts et règlements intérieurs des Caisses doivent répondre, aux termes de l'art. 17 du D. B. du 8 Juin 1944, à des exigences énumérées en sept points. Le souci qui dicte cette énumération est double. Il s'agit d'une part d'éclairer les adhérents sur leurs conditions d'affiliation et sur les charges qui leur incomberont ; il s'agit d'autre part d'éclairer les allocataires sur les conditions d'exercice de leurs droits.

(1) Ces modifications ont été apportées par arrêté du 17 Décembre 1945.

1°) Dispositions intéressant les adhérents :

Les statuts doivent tout d'abord délimiter l'orbite d'activité de la Caisse tant au point de vue professionnel qu'au point de vue géographique. Ils doivent à cette fin indiquer les professions auxquelles l'institution est ouverte : nous avons déjà eu l'occasion de préciser pour chaque Caisse les professions intéressées et nous n'y revenons pas (1). Ils doivent en outre mentionner la circonscription pour laquelle l'institution doit fonctionner :

Nous avons également vu que chacune des trois Caisses avaient été constituées pour fonctionner sur l'ensemble du Territoire de la Régence et de la Régence seulement. Il en découle qu'un employeur dont le centre principal d'activité serait hors de la Régence mais dont l'entreprise emploierait par ailleurs du personnel salarié en Tunisie, devrait pour ce personnel être inscrit à la Caisse Tunisienne compétente : il en serait de même pour une société dont le siège serait établi hors de Tunisie mais dont certaines activités se déploieraient néanmoins dans la Régence. En contre-partie, les activités des employeurs et sociétés établis en Tunisie n'imposent pas de déclaration à une Caisse dans la mesure où ces activités se développent hors de ses frontières.

Les statuts doivent en second lieu préciser les conditions dans lesquelles s'effectue entre les employeurs affiliés la répartition des charges résultant des allocations familiales. Et, à cet égard, le décret lui-même en donnant des précisions sur le mode et les conditions de répartition de ces charges a, par avance et pour une grande part, orienté les statuts à intervenir. Qu'il suffise de rappeler brièvement que le décret impose d'abord en parlant du « taux » de la cotisation l'idée de proportionnalité de la contribution que dès lors les statuts doivent respecter. Le décret veut en second lieu que si ce taux de contribution est fixé provisionnellement d'avance (système qui fut en fait adopté par les trois Caisses) les statuts comportent l'engagement, par les employeurs, de verser une contribution supplémentaire dès que le taux de la contribution apparaîtrait insuffisant pour couvrir les dépenses de l'institution. Enfin, en troisième lieu, l'art. 33 du décret stipule que l'employeur n'a à verser de cotisations que sur le montant des rémunérations ne dépassant pas un certain chiffre annuel, celles supérieures à ce chiffre étant ramenées à cette somme.

C'est donc dans le cadre de ces limites légales qu'en définitive les statuts doivent éclairer les adhérents sur le mode de la répartition des charges qui leur incombent. En fait, les trois Caisses ont admis les mêmes principes, savoir :

a) la cotisation patronale est proportionnelle au total des salaires payés par l'entreprise dans les limites du plafond visé plus haut et fixé par décret.

b) ce pourcentage est uniforme pour tous les adhérents ; il a déjà été dit qu'aucune Caisse n'avait établi en son sein de sections multiples avec des taux de compensation diversifiés.

c) ce pourcentage est fixé en principe par le Conseil d'Administration qui peut le modifier dès qu'il paraît insuffisant pour couvrir les dépenses de la Caisse (2).

Enfin (cette troisième condition imposée a un caractère négatif mais n'en est pas moins importante), les statuts ne doivent contenir aucune disposition permettant de refuser l'admission ou de prononcer l'exclusion d'un employeur exerçant une des professions pour lesquelles l'institution fonctionne. Cette prescription est évidem-

(1) Ci-dessus pages 88 et 89.

(2) Ces dispositions résultent :
pour la Caisse des Mines de l'art. 3 du règlement des contributions patronales ;
pour la Caisse du Bâtiment de l'art. 23 du règlement intérieur ;
pour la Caisse Interprofessionnelle de l'art. 6 des statuts.

ment le colloraire du caractère obligatoire de l'affiliation. On peut en déduire qu'une caisse n'aurait pu se constituer en stipulant par exemple qu'elle était créée uniquement pour les employeurs tunisiens, ou inversement pour les seuls employeurs européens exerçant une des professions pour lesquelles l'institution devait fonctionner. Or il apparaîtra plus loin à propos de la nationalité des Caisses et de la compétence des juridictions en matière de litige les intéressant, que cette observation n'est pas sans conséquence (1).

Toutefois deux restrictions sont apportées à cette interdiction de toute exclusivité. D'une part, lorsque pour une profession déterminée, il existe une caisse professionnelle, les Caisses Interprofessionnelles doivent refuser l'affiliation des employeurs de cette profession. Le législateur sans que la nécessité en soit bien évidente, est revenu à trois reprises sur ce principe (art. 15 § 4, art. 15 § 5, art. 17-5°) : il ne fait l'objet d'aucune discussion.

D'autre part, « le refus d'admission » ou « l'exclusion » peuvent être prononcés s'ils sont motivés par « le refus de remplir les engagements résultant des statuts et règlements ». Il s'en suit, comme l'observation en a déjà été faite, que l'employeur, écarté d'une Caisse pour inobservation de ses obligations statutaires, se trouve automatiquement mis par cette mesure en infraction avec la loi qui lui impose l'affiliation, puisqu'en fait il n'existe aucune autre Caisse à laquelle il puisse s'adresser dans le cadre de sa profession.

Cette excommunication majeure n'est cependant pas sans solution puisqu'il suffit au réfractaire de s'exécuter en remplissant les obligations à sa charge pour que, ipso facto, la même caisse qui lui fermait ses portes soit tenue de les ouvrir. D'ailleurs en fait les statuts des Caisses ont expressément reconnu ce droit au cas où la radiation est la conséquence du non-paiement des cotisations ; mais elle serait la conséquence d'un défaut de déclaration de salaires ou de tout autre manquement, que le droit à réinscription serait aussi discutable (2). Et la jurisprudence semble bien être en ce sens.

2°) Dispositions intéressant les allocataires :

Les statuts doivent encore contenir certaines dispositions destinées cette fois, à garantir les droits des allocataires.

Ils doivent à cet égard préciser, en ce qui concerne le taux des allocations, « l'âge des enfants bénéficiaires et le mode de versement des allocations » ainsi que « tous renseignements nécessaires pour vérifier la conformité des statuts et règlements aux prescriptions du décret ». Cette dernière stipulation du législateur est évidemment aussi compréhensive que désirable.

En fait, les statuts et règlements intérieurs des Caisses l'ont interprété en indiquant, outre l'âge des enfants bénéficiaires tel que le décret le détermine (3), les justifications que l'attributaire devra produire à l'appui de ses prétentions et la manière dont les pièces justificatives devront être établies ; Ils précisent les époques et les modes de versements des allocations, les droits en cas d'accident du travail ou de décès. Ils mentionnent le taux des prestations et le plafond au-delà duquel celles-ci sont uniformes. Ils avertissent des sanctions qui seraient prises en cas de

(1) Ci-dessous chapitre III, section III, p. 159.

(2) La seule différence est que dans ces hypothèses non prévues par les statuts, l'employeur serait sans doute obligé de recourir à une nouvelle demande d'adhésion alors que dans l'hypothèse prévue par les statuts, ceux-ci stipulent tous que la « réintégration » se ferait de « plein droit » ; ce qui laisse supposer que l'ancienne adhésion revivrait dans ce cas, rétroactivement sans solution de continuité.

(3) Rien n'eut interdit aux Caisses de dépasser les vœux du législateur en accordant l'avantage des allocations jusqu'à un âge plus élevé.

fraude ; enfin ils rappellent aux allocataires que les allocations sont incessibles et insaisissables.

Ainsi, en grande partie, le vœu du législateur s'est pratiquement traduit par la reprise pure et simple, dans les statuts et règlements intérieurs, des dispositions du décret éventuellement précisé et commenté ; ce n'est guère qu'à propos des justifications à produire par les allocataires à l'appui de leurs droits invoqués que les règlements intérieurs des Caisses ont apporté un complément utile et minutieux au décret.

A propos du fonctionnement des Caisses et de leurs relations avec les attributaires et allocataires (1), apparaîtra l'importance de ce point-ci qu'il suffit pour l'instant de souligner.

**

Une seconde exigence dans la rédaction des statuts intéresse encore les allocataires, celle qui impose des dispositions aux termes desquelles, lorsque, pour l'application de la compensation, les allocations familiales sont versées directement par les employeurs, l'institution s'engage au cas où ceux-ci ne les auraient pas versées, à les servir elle-même aux chefs de famille allocataires.

Il est ici intéressant de souligner qu'ainsi dans un cas où, par hypothèse, la Caisse n'a pas reçu la contribution patronale (dans toute la mesure où par compensation entre ses propres mains, l'employeur devait assurer le versement des allocations à ses salariés), elle se voit cependant tenu de régler en son lieu et place les dites allocations. N'y a-t-il point là une application du principe plus général sur lequel il faudrait revenir : que la Caisse, dès lors qu'un employeur est affilié chez elle, ne saurait opposer à l'allocataire le défaut de paiement de la contribution patronale pour refuser le versement des allocations (2).

**

Enfin, pour être complet, il faut encore signaler une dernière exigence du décret quant à la rédaction des statuts, bien qu'elle ne présente jusqu'à ce jour et probablement encore pour un certain temps, qu'un intérêt purement théorique : « Dans le cas où l'institution ferait appel à la collaboration de représentants des chefs de famille allocataires, les statuts doivent prévoir des dispositions précisant le mode de désignation de ces représentants et leurs attributions ».

Les caisses ont toutes considéré jusqu'à ce jour qu'elles sont des associations patronales chargées de répartir entre patrons des charges qui n'incombent qu'à eux seuls et que dès lors cette « collaboration » des allocataires était sans raison d'être : peut-être même ne serait-il pas trop dire qu'elles se sentiraient presque offensées d'envisager une telle collaboration. N'oublent-elles pas en se faisant qu'elles sont peut-être des associations mais des associations chargées d'assumer un service public et que les intéressés au fonctionnement de ce service sont ceux qui en supportent le poids sans doute, mais ceux aussi qui en bénéficient. Sans doute, dans cette attitude, faut-il reconnaître des soucis certainement respectables de la part de ceux qui alimentent de leur contribution le fonctionnement des Caisses : Mais n'y a-t-il pas presque aussi certainement une erreur psychologique de vouloir écarter, même sous la forme paritaire, ceux pour qui l'institution est en fin de compte créée ?

(1) Titre II, chapitre II, section II.

(2) Titre II, chapitre II, section II, B.

SECTION III

L'AGREMENT ET LA TUTELLE ADMINISTRATIVE

Les Caisses ayant acquis la personnalité civile en se constituant en associations déclarées, pourvues de statuts répondant aux vœux de la loi, doivent alors, pour être en droit de fonctionner, se retourner vers la puissance publique :

1°) elles devront, à l'origine, obtenir l'agrément ;

2°) elles devront, en cours de fonctionnement consentir au contrôle et satisfaire aux demandes de renseignements de l'administration.

*
**

I. — L'agrément du Secrétaire Général du Gouvernement :

L'acte administratif par lequel le Secrétaire Général dut Gouvernement donne agrément, par arrêté, à une Caisse de Compensation constitue un acte capital de la vie juridique de cette institution tant par le sens qu'il faut y attacher que par les prérogatives qu'il va conférer à l'organisme agréé et par l'influence qu'il va exercer sur la nature même de cet organisme.

Mais il convient dès à présent :

- a) de préciser les conditions d'agrément prévues par le décret.
- b) de rechercher si ces conditions sont suffisantes pour l'obtenir.
- c) de déterminer enfin dans quelles conditions l'agrément peut-être retiré.

*
**

Les conditions de l'agrément sont, aux termes du décret beylical du 8 juin 1944, celles qui viennent d'être énumérées quant à la personnalité civile, à la composition, aux réserves, aux statuts dans la section précédente à laquelle il faut simplement se référer.

L'agrément, aux termes de la loi, apparaît donc en premier lieu, comme l'affirmation officielle que la Caisse constituée répond aux vœux du législateur.

C'est dans cet esprit que l'institution qui demande l'agrément doit joindre à sa demande en application des dispositions de l'art. 18 :

— 1°) Les justifications prévues à l'art. 16 et notamment deux exemplaires de ses statuts et règlements intérieurs.

— 2°) Un relevé certifié sincère et véritable du nombre des employeurs affiliés avec l'indication du nombre d'ouvriers et d'employés qu'ils occupent habituellement. Si l'institution avait comporté des sections professionnelles pour lesquelles il eut été prévu des taux de cotisations et de compensation distinctes, un relevé aurait dû

être furni pour chacune de ces sections. Mais il a été déjà indiqué qu'en fait, à ce jour, aucune Caisse n'avait institué de sections à cotisations et compensation distinctes.

Cependant l'agrément n'est pas uniquement cette affirmation que l'institution est établie conformément aux vœux du législateur. Elle est aussi l'affirmation que l'administration la prend désormais sous contrôle : et c'est à cet égard que, dès la demande d'agrément, le décret exige la production de la liste des personnes qui sont à un titre quelconque chargées de l'administration ou de la direction, ainsi qu'un extrait de procès-verbal de la séance de l'assemblée générale au cours de laquelle ces personnes ont été désignées, ou, si les statuts comportent l'élection du bureau par le conseil ou le comité d'administration, un extrait de procès-verbal de la séance du conseil ou du comité au cours de laquelle le bureau a été élu.

Mais là ne s'arrête pas encore le sens et la portée de l'agrément. Ce n'est pas simplement l'affirmation de la constitution légale de la Caisse ni de sa mise sous contrôle de l'administration.

Cet arrêté d'agrément dépasse singulièrement par sa nature et ses conséquences des objectifs aussi limités. C'est à propos de la nature juridique des Caisses qu'il conviendra de revenir sur ce dernier point.

**

Quoi qu'il en soit, pour l'instant, si pour obtenir l'agrément, les Caisses doivent remplir les conditions fixées aux art. 16 et 17 du décret du 8 Juin 1944, faut-il admettre par contre que l'agrément doit leur être nécessairement accordé lorsque les dites conditions sont remplies ? Il ne le semble pas. Tout d'abord, le texte ne dit pas que : « l'agrément sera accordé aux conditions suivantes... » ce qui impliquerait une corrélation étroite entre les conditions visées et l'agrément ; mais il dit que toute Caisse « ne peut être agréée... que si elle remplit les conditions suivantes » : la forme potestative de cette phrase laisse suffisamment entendre la part de libre appréciation réservée au Secrétaire Général du Gouvernement qui garde un large pouvoir discrétionnaire à ce sujet. Cette interprétation est d'ailleurs conforme à celle adoptée en France à l'origine de la constitution des Caisses. Sous le régime de la Loi Française du 11 Mars 1932 où les Caisses étaient déjà soumises à agrément, une circulaire du Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale à MM. les préfets en date du 25 Juin 1932 déclarait :

« L'agrément ne constitue pas un droit. Il ne suffit pas qu'une Caisse rem-
« plisse toutes les conditions exigées par le règlement d'administration publique
« pour que le Ministre soit tenu de leur donner l'agrément ».

En d'autres termes, les organismes de compensation sont simplement susceptibles de recevoir l'agrément ; en cas de refus, ils ne pourraient prétendre en principe à aucun excès de pouvoir : l'agrément est laissé au pouvoir discrétionnaire de l'Etat.

Au surplus, la décision du Secrétaire Général du Gouvernement fait l'objet d'un arrêté ; cette décision réglementaire de la puissance publique ne saurait en tout état de cause être soumise à l'appréciation des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Or en Tunisie il n'est pas de tribunaux administratifs susceptibles de connaître du contentieux de l'annulation. S'il fallait dès lors admettre que l'Administration n'a pas le droit de refuser son agrément lorsque les conditions posées aux articles 16 et 17 du Décret Beylical sont remplies, cette observation serait sans efficacité puisque une décision contraire demeurerait pratiquement inattaquable.

En fait, les trois Caisses CICAFTU, MINALLO et CAISSOCBATO ont toutes trois obtenu l'agrément par arrêtés des
29 Décembre 1944
29 Décembre 1944
et 23 Avril 1945

L'observation ci-dessus n'a donc jusqu'à maintenant et sauf création peu probable de Caisses nouvelles, qu'un intérêt purement théorique.

*
**

Par contre une fois l'agrément donné, le retrait pourra-t-il en être effectué par la puissance publique avec une souveraine et libre appréciation de l'opportunité de la mesure ? Il ne paraît pas. L'article 20 du décret prévoit strictement, en effet, les cas dans lesquelles ce retrait peut être prononcé. La liste de ces cas est évidemment limitative : il n'est pas de sanctions sans texte et on ne saurait concevoir que le retrait puisse être retiré en dehors des cas prévus. Mais pour reprendre ce qui a été souligné plus haut, il n'y aurait aucun recours en annulation contre une décision prise en dehors des conditions fixées par la loi, faute de juridiction administrative susceptible de connaître du contentieux de l'annulation.

Ceci rappelé, voici les cas dans lesquels il est légalement possible de procéder au retrait de l'agrément :

1°) Les documents, comptes et justifications que la Caisse a fournis en vue de son agrément sont inexacts.

2°) La Caisse ne remplit plus les conditions auxquelles son agrément a été subordonné.

3°) Elle est dans l'impossibilité de remplir ses obligations statutaires et celles qui résultent du décret.

4°) La proportion des ouvriers et employés allocataires par rapport à l'effectif total du personnel ainsi que la proportion des enfants bénéficiaires par rapport à l'effectif total du personnel, sont inférieures à celles qui sont consacrées dans les « **institutions fonctionnant pour les mêmes professions** ».

Cette énumération permet de voir, tout de suite, que la dernière hypothèse prévue est insusceptible d'être invoquée faute d'autres « institutions fonctionnant pour les mêmes professions ». Il est guère vraisemblable également qu'après dix ans de fonctionnement, il apparaisse que « les documents, comptes et justifications que les Caisses ont fournis en vue de leur agrément, sont inexacts ». Il ne reste donc que deux hypothèses pratiques de retrait possible d'agrément :

a) la Caisse ne remplit pas ses obligations;

b) la Caisse ne répond plus aux conditions auxquelles l'agrément a été subordonné.

*
**

II) La Tutelle Administrative.

La Caisse créée et agréée va pouvoir fonctionner normalement. Mais elle va fonctionner sous le contrôle de l'administration.

— Comment le contrôle se manifeste-t-il ?

— Quelle en est l'étendue ?

— Quelles en sont la sanction et l'efficacité ?

Ce sont là les questions auxquelles il convient maintenant de répondre brièvement.

Le contrôle se manifeste d'abord par l'injonction faite aux Caisses, inscrite au décret (art. 19), d'avoir :

« à aviser le Secrétaire Général du Gouvernement, préalablement à leur mise en
« vigueur, de toutes les modifications qui seraient apportées à leurs statuts et
« règlements intérieurs et dans le délai d'un mois, de tout changement survenu
« dans la composition du Conseil ou Comité d'Administration ou de Direction
« ainsi que du bureau prévu au 2^o de l'art. 18 (bureau élu par le Conseil d'Ad-
« ministration »).

Cette exigence n'est que le corollaire de l'obligation pour les Caisses de four-
nir à l'appui de leur demande d'agrément, leurs statuts et la composition de leur
conseil d'administration à leur création : elle n'est en somme que le vrai moyen
donné à la vigilance de la puissance publique de s'assurer que la Caisse reste dans
la ligne tracée par le décret et que les buts et objets qui lui sont fixés ne subis-
sent aucune « déviation » pour employer un neologisme à la mode.

Mais les Caisses doivent en outre « fournir annuellement une copie certifiée
« exact et sincère de leur bilan dans le délai maximum d'un mois à dater du jour
« où le bilan aura été approuvé par l'Assemblée Générale ». C'est donc là un
contrôle du fonctionnement financier de la Caisse. L'Etat entend connaître les
résultats comptables de sa gestion dans le maniement des fonds qu'elle est char-
gée de compenser et s'assurer ainsi que non seulement l'organisme repose sur des
bases viables mais que sur ces bases il est pratiqué une sage et régulière admi-
nistration et une gestion heureuse des deniers à répartir.

Il est enfin demandé aux Caisses de produire dans les trois premiers mois de
chaque année un état dressé dans les formes arrêtées par le Secrétaire Général
au Gouvernement et indiquant au 1^{er} Janvier le nombre des employeurs affiliés,
l'effectif total des employés et ouvriers occupés par ceux-ci, le nombre des chets
de famille allocataires, le nombre des enfants bénéficiaires, ainsi que le total
des allocations versées au cours de l'année précédente et le montant des fonds
de réserve et de roulement à la fin de la même année. C'est en quelque sorte
après le bilan financier, le bilan de l'activité sociale qui se trouve ainsi demandé.
Cette exigence répond sans doute à un souci statistique et constitue à cet égard
une simple demande de renseignements. Mais c'est bien aussi la marque d'un
nouveau contrôle administratif puisque par exemple dans le cas où le nombre
d'adhérents ou le nombre d'ouvriers et employés occupés par eux descendraient
en dessous des chiffres minima fixés par le décret, la Caisse ne remplirait plus
« les conditions auxquelles son agrément a été subordonné » et que dans ce cas,
nous l'avons vu, l'Etat serait en droit de lui retirer son agrément ? Ceci n'est
qu'un exemple et il est évident que ces indications permettent d'une façon plus
générale, à l'autorité publique de suivre l'évolution de l'activité des Caisses, d'en
mesurer les charges et de contrôler la manière dont elles les ont assumées.

**

L'Administration ne s'en tient d'ailleurs pas à cette attitude de contrôle, vigi-
lant mais passif, dans laquelle elle attend les renseignements que doivent lui
fournir les institutions d'allocations familiales. Le Secrétaire Général du Gouver-
nement peut prendre l'initiative de les requérir de faire « à tout moment... la
preuve, notamment par la communication des registres et pièces comptables, que
l'institution continue à satisfaire aux conditions auxquelles a été subordonné son
agrément » (art. 19 — 4^o). La formule ne peut être plus large et laisser plus de
liberté aux exigences de l'administration dans ses investigations.

Ajoutons qu'en sus de ce contrôle supérieur du Secrétaire Général du Gou-
vernement l'art. 29 prévoit un double contrôle technique plus précis, confié, en

ce qui concerne la gestion financière, au Directeur des Finances et, quant à l'application générale des dispositions réglementaires, au Chef du Service du Travail, de la Main-d'Œuvre et des Questions Sociales.

Ainsi l'agrément de l'administration n'est pas donné sans entraîner pour les Caisses une mise en tutelle assez étroite. Encore faut-il bien préciser comme on le voit qu'il ne s'agit en tout cas que d'une tutelle et non d'une ingérence de l'Etat dans le fonctionnement des Caisses.

L'Etat ne participe ni à l'administration ni à la gestion : il surveille et en aucun cas il ne pourrait à fortiori se substituer à une Caisse défailante ou seulement mal administrée.

Quelle sera, dans ces conditions, la sanction de ce contrôle ?

La loi n'en prévoit qu'une : le retrait de l'agrément et, par voie de conséquence, la dissolution et la liquidation de la Caisse qui s'en verrait frappée. Il a été précisé dans quels cas ce retrait d'agrément pourrait intervenir et il a été souligné que ces cas étaient limitativement énumérés. Il est évident que c'est là une arme redoutable laissée au pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Mais précisément parce qu'il s'agit d'une arme redoutable, elle risque d'être sans efficacité pratique : le moyen manque de souplesse et de nuance car il faudrait sans doute être placé devant une situation particulièrement grave et caractérisée pour que les pouvoirs publics prennent une décision aussi tranchante avec toutes les perturbations qu'elle risquerait d'entraîner dans le fonctionnement des allocations familiales. Le reproche ne saurait en être fait au législateur qui avait effectivement prévu au décret un moyen de surveillance plus subtile et plus efficace dans l'organisation d'une Caisse de Surcompensation coiffant l'ensemble de l'institution des allocations familiales. Décapité de cet organisme, l'ensemble perd en cohésion et en discipline utiles.

Il faut toutefois ici rappeler pour être complet que, dans une certaine mesure, l'administration intervient dans le fonctionnement des Caisses, lorsque celles-ci, ayant à faire à des adhérents négligents ou peu soucieux de leurs obligations, entendent obtenir à leur encontre, la taxation d'office et le recouvrement de leur créance par voie d'état de liquidation (1). Dans cette hypothèse, l'administration amenée à contrôler indirectement la gestion de la Caisse à propos d'un dossier déterminée refuserait évidemment la taxation demandée dans la mesure où elle constaterait des irrégularités.

Mais on voit combien exigu est le champ de ce contrôle que certaines Caisses limitent encore, nous le verrons, en ne recourant que fort peu dans l'ensemble, à la taxation d'office.

(1) Voir ci-dessous Chapitre II, page 120.

SECTION IV

LE MECANISME DE LA COMPENSATION

Les principes généraux sur lesquels repose la compensation ont été donnés. Il reste à voir maintenant plus en détails, dans le cadre de l'institution chargée de l'assurer, l'ensemble des opérations qu'elle suppose. Après avoir vu jusqu'ici l'organe de la compensation, c'est l'organisation de la compensation qu'il faut voir.

Cette organisation implique une série d'opérations complexes et la gestion d'une Caisse de compensation imposerait une étude qui dépasserait de beaucoup le cadre de cet ouvrage. Ne seront développés ici rapidement que les principes de ces opérations dans la seule mesure où cet examen est nécessaire pour saisir d'une part l'œuvre de cet organisme qui s'interpose entre l'employeur et l'employé dans le service des allocations et d'autre part la nature exacte de cette interposition afin de mieux saisir en fin de compte la nature même de l'institution qui en est chargée. Par là apparaîtront aussi plus clairement les conditions démographiques, statistiques, sociales et psychologiques qu'impose l'ensemble de ces opérations et les difficultés auxquelles les Caisses peuvent dès lors se heurter dans un pays neuf comme la Tunisie où la connaissance de ces conditions et leur vérification sont encore insuffisantes. C'est là une seconde raison d'exposer rapidement les principes mis en œuvre dans la compensation.

Le mécanisme de la compensation comporte la succession suivante d'opérations :

- 1°) L'évaluation des charges auxquelles la Caisse aura à faire face ;
- 2°) La détermination des bases sur lesquelles la répartition de ces charges s'effectuera ;
- 3°) La détermination du montant de la contribution patronale ;
- 4°) L'encaissement des cotisations ;
- 5°) Le paiement des allocations.

**

1) **Evaluation des charges auxquelles la Caisse doit faire face :**

Cette évaluation comporte elle-même plusieurs opérations ; la principale des charges que la Caisse doit assurer est évidemment le paiement des allocations. Et ces allocations vont dépendre :

- du nombre de bénéficiaires ;
- du montant des salaires versés aux attributaires ;
- du taux légal des allocations ;

— du salaire trimestriel au-delà duquel l'allocation maximum est servie.

Or, chacun de ces éléments est en constante fluctuation et exige de quotidiennes réadaptations. Sans doute le taux légal des allocations et le salaire trimestriel au-delà duquel l'allocation maximum est servie, sont-ils relativement fixes. Rappelons cependant que depuis 1944 ils ont évolué dans les conditions suivantes :

Date d'effet	Taux	Salaire trimestriel au-delà duquel l'allocation maximum est servie.	Allocations trimestrielles maximum
1 ^{er} Sept. 1944....	6 %	12.000 Francs	720 Francs
1 ^{er} Oct. 1945....	8 %	18.000 »	1.440 »
1 ^{er} Juil. 1946....	8 %	24.000 »	1.920 »
1 ^{er} Janv. 1947....	10 %	24.000 »	2.400 »
1 ^{er} Août 1947....	10,6 %	24.000 »	2.544 »
1 ^{er} Avril 1948....	12 %	24.000 »	2.880 »
1 ^{er} Oct. 1948....	12 %	30.000 »	3.600 »
1 ^{er} Janv. 1950....	12 %	37.500 »	4.500 »
1 ^{er} Déc. 1950....	12 %	45.000 »	5.400 »
1 ^{er} Avril 1951....	15 %	45.000 »	6.750 »
1 ^{er} Oct. 1951....	15 %	52.500 »	7.875 »

Les charges des Caisses se sont donc trouvées tout de même modifiées dix fois en moins de huit ans par le jeu des variations indiquées au tableau ci-dessus.

Toutefois ces modifications sont connues par avance par les Caisses et si les autres éléments sur lesquels elles doivent calculer leur charge étaient aussi connus d'avance, le simple calcul permettrait instantanément de savoir au centime et d'avance le montant global des allocations à verser.

Mais en fait, le nombre des bénéficiaires et le montant des salaires versés aux attributaires ne seront connus des Caisses qu'en fin de trimestre par les déclarations patronales, en admettant que ces déclarations soient toutes faites scrupuleusement dans les délais impartis, ce qui, l'expérience le prouve, ne se produit que pour une part seulement. Or à la même époque, les Caisses seront tenues de verser les allocations. Elles auront donc dû à priori fixer un montant de cotisations patronales suivant un taux qui ne pouvait être qu'une approximation de l'évaluation de charges alors inconnues dans toute leur rigueur comptable.

Cette constatation entraîne cette double conséquence : d'abord l'évaluation du nombre des bénéficiaires et du montant des salaires reposera normalement si l'on veut éviter l'empirisme, sur la loi des grands nombres, sur une connaissance statistique aussi poussée que possible de la situation et sur la connaissance des lois démographiques de la Tunisie. Nous verrons, en pratique (1) dans quelles mesures les Caisses trouvent à cet égard des bases sérieuses à leurs calculs.

(1) Titre III, chapitre I, section II, p. 184.

En second lieu, si parfaites que puissent être ces prévisions ainsi établies, les réalités s'en écarteront toujours plus ou moins et c'est pourquoi la loi et les statuts des trois Caisses prévoient expressément que si le taux de la contribution patronale est fixé provisionnellement d'avance (et c'est en fait ce qui a été prévu par chacune des institutions) les employeurs doivent s'engager à verser une contribution supplémentaire dès que le taux de la contribution apparaît insuffisant pour couvrir les dépenses de l'institution.

En fait les Caisses fixent en général la contribution patronale de telle sorte qu'elle assure une marge en sus qui, à défaut d'emploi, tombera dans le fonds de roulement de la Caisse au moins jusqu'à un certain chiffre (1).

Cette observation amène à indiquer que si l'évaluation des allocations constitue de beaucoup à tous points de vues l'ensemble des opérations les plus importantes, il faut cependant signaler que là ne s'arrêtent pas ces opérations.

Les Caisses ont en effet, d'autres charges qu'il lui faut aussi apprécier. Ces charges sortant de cette étude, il suffira de les signaler en passant : tout d'abord aux termes d'un décret du 20 Janvier 1949 ce sont les Caisses qui doivent assurer le paiement de ce que la loi appelle « le congé des jeunes travailleurs ».

Ensuite aux termes d'un décret du 27 Mai 1948, c'est elles également qui supportent la charge des « congés de naissance ».

D'autre part, les Caisses ont des œuvres sociales (consultation et assistance médicale ; assistance sociale, etc...), qui représentent des charges supplémentaires.

A toutes ces charges qui peuvent être considérées comme les charges actives de la Caisse, en ce sens qu'elles constituent toutes l'objet même de leur activité, s'ajoutent encore évidemment des charges passives constituées par les frais de gestion, d'administration, de personnel des Caisses.

**

II) Détermination des bases de la répartition des charges :

Une fois la masse des charges déterminée, il faut rechercher sur quelles bases elles vont être réparties entre les adhérents de l'institution. Rappelons brièvement qu'il est quatre systèmes essentiels de répartition :

a) **En fonction de la superficie** : ce système n'est guère employé que dans l'agriculture. Ces charges sont réparties entre les employeurs en fonction de la superficie de leurs propriétés réciproques.

b) **En fonction de l'effectif occupé** : dans ce cas, seul le nombre d'ouvriers et employés occupés est pris en considération quels que soient leurs qualifications professionnelles, la durée de leur travail et leur rémunération.

c) **En fonction du nombre d'heures de travail** : ce procédé ne diffère guère du précédent puisqu'il ne tient pas davantage compte de la qualité du travail fourni. Son évaluation quantitative est cependant déjà plus nuancée puisqu'il est en rapport avec la durée du travail.

d) **En fonction du montant des salaires payés** : c'est, on l'a vu, le système en application en Tunisie.

Son mérite est évident puisqu'il permet ainsi de tenir compte des charges exactes que représentent les salaires dans le coût de revient de l'entreprise ; la

(1) A titre d'exemple, l'art. 7 des statuts de la CICAFTU prévoit que l'excédent sera, en fin d'exercice, porté au crédit du fonds de roulement « dans la limite des versements d'un trimestre, après prélèvement de la part revenant au fonds de réserve. L'article ajoute : le surplus s'il en existe sera ristourné aux adhérents. »

cotisation est ainsi toujours proportionnelle à cette charge et si l'on admet en outre que les allocations familiales sont un complément de salaire, le procédé est particulièrement équitable, rationnel et logique. Il l'est en tout état de cause puisqu'il permet un rapport étroit entre les cotisations patronales et les allocations familiales, les unes comme les autres étant ainsi calculées suivant des taux généralement différents, mais sur une base de même nature, savoir les salaires versés par l'employeur d'une part, les salaires reçus par l'allocataire d'autre part.

Cependant, ce mode de répartition des charges n'est pas sans présenter quelques inconvénients. La masse des salaires versés trimestriellement est des plus variable : sans tenir compte du déplacement de la main-d'œuvre, de son accroissement ou de sa diminution, les salaires reçus changent sans cesse, des traitements sont augmentés, des salaires calculés à la pièce, à l'heure, en fonction des bénéfices, subissent les aléas de la marche de l'entreprise. C'est donc chaque trimestre une base de répartition entièrement nouvelle qui nécessite la reprise pour chaque attributaire comme pour chaque adhérent de tout le calcul des cotisations et des allocations. Toutefois, ce n'est pas encore là le plus grave, car en tout état de cause, indépendamment des fluctuations des salaires, celles de la main-d'œuvre, celles des charges familiales des attributaires, celles mêmes du taux des allocations amènent pratiquement à ces révisions trimestrielles. Seulement tandis que les changements intervenus dans le personnel et dans les charges familiales sont relativement faciles à connaître et à contrôler, que les changements du taux de l'allocation s'imposent sans nécessité le moindre examen, les variations de la masse du salaire ne peuvent être vérifiées par les Caisses d'allocations que par des contrôles de la comptabilité de l'employeur. Or indépendamment du caractère vexatoire de ces vérifications et de leur difficulté technique, dans de nombreux cas, en Tunisie, cette comptabilité est pratiquement inexistante et rend ainsi tout contrôle impossible. Aussi les Caisses seraient-elles assez favorables à cet égard à un changement profond du système qui, pour être moins nuancé et moins équitable, serait du moins d'un maniement infiniment plus pratique : ce système consisterait à calculer cotisations et allocations sur un salaire de base type, choisi indépendamment du salaire effectivement versé. Cette méthode se rapprocherait ainsi de celle adoptée en France, basée sur le salaire moyen départemental (1).



III) Détermination du montant de la contribution patronale :

Connaissant les charges et ayant déterminé les bases de répartition de ces charges, le problème de la détermination du montant de la contribution patronale n'est plus alors qu'un problème de péréquation dont la technique pour intéressante et délicate qu'elle soit n'en échappe pas moins au cadre juridique de cette étude : qu'il suffise ici de le signaler.



IV) Encaissement des cotisations :

Les cotisations sont en principe portables et non quérables. La règle est que l'employeur qui connaît le taux de la cotisation et le montant du salaire auquel

(1) En France le salaire de base d'abord égal à 225 fois le salaire minimum horaire légal du manœuvre ordinaire de l'industrie des métaux a été ensuite forfaitairement fixé et réajusté. Il était au 1^{er} Octobre 1951 égal à 17.250 francs.

il s'applique, calcule lui-même sa cotisation et la joint à sa déclaration trimestrielle de salaires ; cette déclaration doit être faite dans la première quinzaine qui suit l'expiration du trimestre pour lequel elle est faite. Lorsque les cotisations ne sont pas jointes à ces déclarations de salaires, elles sont alors réclamées à l'adhérent par lettre recommandée avec accusé de réception conformément aux dispositions de l'art. 31 bis.

Cependant, il faut rappeler ici que des employeurs peuvent être autorisés à verser directement les allocations familiales à leurs ouvriers et employés. Dans ce cas, ils opèrent eux-mêmes à l'intérieur de leur entreprise la compensation entre les cotisations à leur charge et les allocations dues à leur personnel : cette compensation opérée, s'il existe une différence, c'est cette différence seule qu'ils devront ou qu'ils seront en droit de réclamer suivant que les cotisations dues étaient supérieures aux allocations versées ou vice-versa. L'employeur adresse alors dans les quinze premiers jours de chaque mois à la Caisse un bordereau récapitulatif certifié conforme aux écritures sociales et comprenant :

1°) le total des allocations effectivement versées et prises en charge par la Caisse. Les Caisses exigent en général que cette feuille soit revêtue, pour acquit, de la signature des allocataires en regard de leur nom et de la somme leur revenant.

2°) le total des salaires versés. Dans le cas où la contribution est plus élevée que les allocations, l'adhérent envoie en même temps la différence entre le total des allocations payées par eux et le montant de la contribution dont ils sont redevables.

Dans le cas où ce sont les allocations qui sont plus élevées, la Caisse adresse au cours de la quinzaine suivante le montant de la différence à l'employeur.

Rappelons que si pour une raison quelconque, l'employeur n'a pas versé aux allocataires le montant des allocations, la Caisse est alors légalement tenue de les verser elle-même.

*
**

V) Paiement des allocations :

Sauf dans l'hypothèse que nous venons de voir où l'employeur a été autorisé à verser directement à son personnel chargé de famille les allocations qui leur reviennent, ce sont les Caisses qui assument naturellement cet office. Les allocations sont en général payées soit au guichet des Caisses, soit par mandat-poste, dans les quarante-cinq jours qui suivent l'expiration du trimestre pour lequel elles sont dues.

APPENDICE

LA SURCOMPENSATION

Il faut, pour être complet sur l'organisation de la Compensation, dire un mot de la Caisse de Surcompensation qui fait l'objet du Titre III du décret et qui, dans l'esprit du législateur, devait couronner l'édifice. L'art. 24 prévoyait qu'un arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement devait déterminer les conditions d'agrément et de fonctionnement de la dite Caisse : mais cet arrêté reste à paraître et la Caisse reste à constituer. Disons donc brièvement ce qu'avait prévu le décret et les raisons qui en ont laissé jusqu'à présent les dispositions en sommeil.

- 1) La Caisse de Surcompensation devait avoir un triple objet :
 - a) assurer l'application uniforme de la réglementation sur les allocations familiales ;
 - b) coordonner le réseau des caisses de compensation ;
 - c) procéder à la répartition égale entre les différentes Caisses de Compensation des charges qui résultent tant du paiement des allocations familiales proprement dites que de toutes autres prestations éventuellement imposées à ces organismes.

Pour assurer ce rôle d'uniformisation, de coordination et de surcompensation, l'administration de cette Caisse devait être confiée à un conseil tripartite composé de représentants des pouvoirs publics, et en nombre égal, de membres patrons et de membres ouvriers désignés respectivement par les organisations patronales et ouvrières les plus représentatives. Le décret ne précise pas quels représentants des pouvoirs publics auraient été désignés au sein de ce Conseil ; cette indication aurait été sans doute fournie par l'arrêté du Secrétaire Général prévu pour déterminer le fonctionnement de l'organisme.

Mais ce que précise par contre le décret, c'est que l'organisme à créer aurait dû être agréé par le Secrétaire Général du Gouvernement et que ses statuts et règlements intérieurs auraient dû être approuvés par celui-ci ainsi que toutes modifications ultérieures.

Naturellement la surcompensation ainsi prévue aurait été obligatoire pour toutes les Caisses qui auraient été tenues de mettre à la disposition des représentants de l'organe de surcompensation les documents nécessaires tant à l'établissement du taux de surcompensation qu'au contrôle de l'application par les Caisses des dispositions législatives statutaires et réglementaires.

En résumé :

- Organisme obligatoire ;
- Organisme soumis à agrément ;

— Organisme tripartite.

Tels devaient être les aspects essentiels de la Caisse.

Le contrôle de l'Etat devait donc se doubler ici, d'une participation effective des pouvoirs publics à la gestion de la surcompensation ; d'autre part, grâce à l'emprise de la Caisse de Surcompensation sur les Caisses de compensation tant dans son rôle de répartition supérieure des charges que dans son rôle de coordination et d'uniformisation, les pouvoirs publics auraient indirectement exercé une action plus complète sur tout l'ensemble du système.

**

II) Pourquoi en définitive, la Caisse de Compensation n'a pas vu le jour ? C'est, observons-le, particulier à la Tunisie : car la France et l'Algérie connaissent la surcompensation. Et le Maroc disposant d'une Caisse unique opère tout naturellement en son sein ce qui correspondrait dans un système à Caisses multiples à la surcompensation.

Il semble bien que deux raisons essentielles aient joué à cet égard :

a) Les Caisses, même les plus défavorisées, préfèrent leur autonomie relative à l'égard de l'Etat, aux avantages de la surcompensation et soutiennent avec énergie à ce sujet qu'elles sont des associations patronales de droit privé, rien autre, ayant pour objet de répartir entre patrons des charges strictement patronales. L'emprise de l'administration présenterait dans leur esprit, une ingérence injustifiée de l'Etat dans les affaires qu'elles considèrent comme leurs, risquant au surplus de faire perdre à l'organisme sa souplesse de gestion. C'est en d'autres termes, sans qu'il y ait lieu ici de les développer plus amplement les critiques habituelles adressées à toute gestion administrative qui sont ainsi élevées pour repousser la surcompensation.

b) La seconde raison qui a sans doute également joué est que l'organisation de la surcompensation prévoyait une administration à participation de salariés. Or cette participation n'est pas envisagée de façon très favorable. Les organisations ouvrières n'ont indiscutablement pas atteint la maturité des organisations métropolitaines dans le maniement des questions sociales ; leurs tendances marquent souvent des préoccupations qui n'ont rien de syndicales et qui seraient de nature à entraver plus qu'à aider l'essor d'une institution sociale créée dans ce pays sur des initiatives et des inspirations françaises.

Enfin s'ajoute encore à cette opinion, celle déjà signalée qui consiste pour le patronat à considérer la gestion de la compensation comme la gestion d'intérêts qui le concerne exclusivement parce qu'il en alimente seul la Caisse. Tous ces aspects sont mis en relief pour faire valoir qu'une participation des salariés non seulement ne se justifierait pas mais qu'elle serait susceptible d'entraîner la paralysie, sinon le sabotage de l'organisation.

Qu'il soit permis de penser pourtant en terminant que ces arguments sont d'inégales portées : considérer notamment la gestion de la compensation comme celle d'une sorte de capital social qui n'intéresse que ceux qui y souscrivent est méconnaître totalement l'esprit et la portée de l'institution. Les salariés, en droit et en fait, peuvent tout autant prétendre à la gestion de fonds qui ne constituent point une libéralité mais une obligation patronale. Les craintes signalées plus haut, sans en nier la valeur, paraissent exagérées : la parité de la représentation sous l'arbitrage des pouvoirs publics, doit donner des garanties suffisantes contre toute manœuvre systématique, contraire à la bonne marche de la Compensation. Faut-il rappeler à cet égard qu'en Algérie où les problèmes se posent sensiblement dans des conditions analogues, la surcompensation fonctionne sur ces bases de manière satisfaisante ?

CHAPITRE II

LE FONCTIONNEMENT DES CAISSES DE COMPENSATION

Le fonctionnement des Caisses d'Allocations Familiales les met en relation d'une part avec leurs adhérents, d'autre part avec les attributaires ou les allocataires ; il les met encore en rapport avec les pouvoirs publics, soit avec le Secrétaire Général du Gouvernement qui peut à tout moment requérir la preuve que l'institution fonctionne conformément à la loi et à qui divers documents et renseignements périodiques doivent être fournis (art. 19), soit avec le Directeur des Finances chargé du contrôle de la gestion financière, soit avec le Chef du Service du Travail, de la Main-d'Œuvre et des Questions Sociales chargé de veiller à l'application générale des dispositions réglementaires (art. 29).

Mais, il a déjà été traité de ces rapports avec la puissance publique à l'occasion du contrôle administratif de l'organisation (1) et nous n'y reviendrons pas.



Les Caisses sont les promettants d'une stipulation pour autrui où les adhérents sont les stipulants et où les attributaires et les allocataires sont les bénéficiaires. Ce sont ces relations qu'entraîne cette convention qui seront ici examinées à propos du fonctionnement des Caisses.

Sans doute à l'égard de leurs adhérents, les Caisses ont surtout des droits, puisqu'en définitive l'adhérent reste le véritable « obligé » des allocations familiales ; tandis que vis-à-vis des allocataires et attributaires, elles ont surtout des obligations. Cependant les adhérents ne sont pas sans droit ni les bénéficiaires de la stipulation sans obligation. Aussi cet ensemble de droits et obligations réciproques entraîne, dans le fonctionnement des Caisses, des contrôles, des moyens d'exécution, voire des contraintes et des sanctions.

Il y aura donc lieu d'étudier successivement :

- I) Les relations des Caisses et de leurs adhérents :
 - leurs obligations réciproques ;
 - le contrôle ;
 - le recouvrement des droits ;
 - les sanctions.
- II) Les relations des Caisses et des allocataires ou attributaires :
 - leurs obligations réciproques ;
 - les contrôles et sanctions.

(1) Ci-dessus pages 96 et s.

SECTION I

RELATIONS DES CAISSES AVEC LEURS ADHERENTS

I) Leurs obligations réciproques :

Examinons d'abord les obligations des Caisses à l'égard de leurs adhérents pour étudier ensuite les obligations plus importantes des adhérents à l'égard des Caisses sur lesquelles nous serons appelés à nous étendre davantage.

**

A) Obligations des Caisses :

Les Caisses telles qu'elles se sont constituées sont, sinon uniquement, du moins à la base, des associations. Tous les employeurs par contrat d'adhésion, sont les associés. Les Caisses auront donc d'abord envers eux les obligations qui incombent à toute association envers ses membres. A cet égard l'obligation essentielle consistera à leur rendre compte de son activité et à les faire participer à la gestion de l'institution.

C'est par la voie des assemblées générales que cette double obligation s'exécutera. C'est à l'assemblée générale des adhérents que seront nommés en effet les commissaires aux comptes chargés de vérifier la gestion de la Caisse. C'est l'assemblée générale qui élit le conseil d'administration ou la commission de gestion dont les membres sont choisis parmi les adhérents (1). Ce sont des assemblées générales extraordinaires qui procèdent, dans le cadre de la loi, aux modifications statutaires jugées nécessaires, sous réserve de l'approbation du Secrétaire Général du Gouvernement ; ce sont elles enfin qui pourraient décider de la dissolution, de la fusion ou de l'union de la Caisse à d'autres organismes poursuivant un but analogue.

Il est inutile d'entrer ici dans le détail du fonctionnement de ces assemblées générales, ni de la représentation au sein de ces assemblées, ni des différents quorum nécessaires à la validité de leur décision ce qui dépasserait le cadre de cet exposé : aussi bien n'y a-t-il aucune observation particulière à faire, les règles appliquées étant celles généralement en usage dans toute association.

**

Un autre devoir qui pour n'être inscrit nulle part, n'en paraît pas moins certain pour les Caisses est celui de fournir à leurs adhérents tous les renseignements utiles sur les obligations qui leur incombent. Il y a indiscutablement ici un

(1) A l'exception toutefois du premier Conseil d'Administration qui pour chacune des trois Caisses avait été élu par l'assemblée constitutive.

devoir d'informations et d'éducation d'une importance capitale dans un pays où l'analphabétisme est encore très répandu, où l'habitude d'une comptabilité même rudimentaire est exceptionnelle bien que la loi l'impose, où l'usage enfin de déclarations de salaires avec l'exactitude et la ponctualité qu'elles réclament si simplifiées qu'elles soient, représentent une somme d'habitudes nouvelles à inculquer et à faire entrer dans les mœurs.

Si ce sont là des devoirs sans sanction ils n'en sont pas moins importants et nécessitent un patient et constant effort de la part des Caisses et de leurs contrôleurs.

Dans cet ordre de renseignements que les Caisses doivent fournir à leurs adhérents, il en est un pourtant qui est sanctionné comme une obligation légale, c'est celui qui consiste à leur préciser le taux de leurs contributions ; cette connaissance leur est évidemment indispensable. D'autre part, rappelons que les statuts doivent contenir un certain nombre de précisions visées à l'article 17 du D.B. du 8 Juin 1944 qui ne sont imposées que dans le souci de protéger les adhérents dans leurs relations avec les Caisses.

Enfin en général une garantie est en outre statutairement donnée aux adhérents menacés de radiation ou de poursuites : c'est celle d'être mis en demeure et de se faire entendre préalablement par le Conseil d'Administration (1). La mise en demeure n'est que l'application d'un principe de droit commun. L'audition par le Conseil d'Administration prévue par une des Caisses est une garantie supplémentaire. La radiation prononcée sans cette formalité préliminaire serait-elle nulle? Certainement pas de plein droit, car on ne saurait y voir une mesure d'ordre publique : elle est simplement prévue par les statuts : il appartient à l'adhérent menacé d'y renoncer même tacitement en s'abstenant de protester contre l'omission de son audition.

*
**

B) Obligations de l'adhérent :

Les obligations de l'adhérent sont essentiellement de trois sortes :

- 1) Il doit fournir un certain nombre de renseignements sur sa main-d'œuvre :
 - a) lors de son adhésion ;
 - b) puis périodiquement.
- 2) Il doit s'acquitter d'un certain nombre de droits et contributions :
 - a) lors de son adhésion ;
 - b) puis périodiquement.
- 3) Il doit pouvoir justifier à chaque instant de la situation de sa main-d'œuvre et se soumettre à tous contrôles et vérifications que la Caisse jugerait opportun pour vérifier ses déclarations.

*
**

1°) Les renseignements que doivent fournir les employeurs tendent à permettre aux Caisses de déterminer d'une part le montant des contributions du nouvel adhérent, d'autre part celui des allocations auxquelles son personnel peut prétendre. L'adhérent devra donc d'abord préciser le montant des traitements et salaires versé à sa main d'œuvre. Le montant global servira de base au calcul de sa contribution et le montant des traitements individuels de chaque salarié, constituera

(1) Droit expressément prévu par les statuts de la CICAFTU, Art. 4

une des bases de calcul des allocations. D'autre part, l'adhérent devra fournir sur chaque personne employée à son service une fiche de renseignements précisant sa situation de famille et les enfants éventuellement à sa charge. Il lui appartient à cet égard d'exiger les justifications nécessaires, certificats de vie, extrait de naissance, acte de mariage des parents, acte d'adoption, certificat de scolarité, contrat d'apprentissage ou attestation du maître artisan, attestation éventuelle d'autorités administratives locales, certificat médical, etc., suivant la nature du droit à allocations invoqué.

Ces pièces sont pour une part expressément prévues par l'art. 21 du décret beylical du 8 Juin 1944 en ce qui concerne la situation des enfants bénéficiaires de 14 à 21 ans qui se trouvent être dans la situation visée à l'art. 4 a) et b) du décret (1).

Une observation importante est à faire à cet égard : Ces pièces sont à fournir évidemment par les attributaires ou allocataires : eux seuls ont qualité pour les obtenir et ils sont les premiers intéressés à la constitution régulière de leur dossier. Mais vis-à-vis des Caisses, l'employeur n'en demeure pas moins responsable de leur production : C'est à lui qu'incombe l'obligation de la constitution du dossier de l'allocataire. L'art. 21 le déclare expressément en ce qui concerne les pièces qu'il vise pour les mineurs de 14 à 21 ans : c'est « par l'intermédiaire de l'employeur » que ces pièces sont produites à l'institution. Le règlement intérieur de la CICAFTU étend encore cette obligation et précise à l'art. 4 que c'est l'employeur qui doit exiger de l'allocataire « la production d'un certificat de vie... et de toutes pièces prouvant le droit de l'allocataire » ; il indique encore à l'art. 5 que toutes modifications dans la situation de famille « devront être portées par l'allocataire à la connaissance de l'employeur qui, à son tour, en avisera la Caisse » (2).

Simple rôle d'intermédiaire, sans doute, que celui joué par l'employeur; mais il n'en est pas moins important car il ne saurait être purement passif. L'employeur qui doit socialement s'intéresser à son personnel et qui est mieux placé que lui pour connaître en général l'étendue de ses droits et obligations, devra le guider dans la production des pièces nécessaires, veiller à la constitution régulière du dossier comme à la justification des modifications survenues dans la situation de famille et s'assurer auprès de la Caisse de l'exacte détermination des droits de chaque allocataire dans son entreprise.

Sans doute l'allocataire qui ne percevrait pas ses allocations par suite de négligences de son employeur pourrait-il naturellement y pourvoir par la production directe de justifications nécessaires. Mais il garderait un droit de recours à l'encontre de son employeur pour le non-paiement ou le retard dans le paiement des allocations, motivés par le défaut de transmission de pièces civiles par lui remis à son patron.



Une question se pose encore à propos de la justification des charges de famille du personnel. Est-ce à dater de la production des justifications seulement, ou à dater du jour où est né le droit ainsi justifié que les allocations seront dues par la Caisse ?

-
- (1) Enfant fréquentant un établissement primaire, secondaire, supérieur, technique ou professionnel, enfants en apprentissage ; enfants infirmes ou atteints de maladie incurable; filles remplaçant la mère au foyer.
- (2) Des dispositions analogues se rencontrent dans les règlements intérieurs des autres Caisses : Art. 14 du R.I. de la CAISSOCBATO et 12 de la MINALLO.

La réponse entre dans le cadre des rapports des Caisses avec les allocataires; qu'il suffise ici de dire que sans nul doute, elles seront dues à compter du moment où naît le droit à allocations résultant à la fois du contrat de louage de l'attributaire et de ses charges de famille. Ceci toutefois sous réserve bien entendu que l'employeur soit inscrit à la Caisse de Compensation, faute de quoi il deviendrait lui-même débiteur des allocations dues. Dès lors du point de vue qui nous intéresse ici, la négligence prolongée de l'employeur peut retarder l'exercice du droit à allocation ; il ne saurait en faire perdre la jouissance sauf à la Caisse débitrice à demander éventuellement sous forme de dommages-intérêts à l'employeur réparation d'un paiement rétroactif imprévu d'allocations.

**

Reste à déterminer à quel moment l'employeur doit fournir ces renseignements :

- sur l'état de ses salariés ;
- sur l'état des salaires versés ;
- sur la situation de chaque salarié.

Evidemment d'abord au moment de son adhésion à la Caisse. Cette obligation se renouvelle ensuite périodiquement et doit s'accomplir au cours de la première quinzaine qui suit l'expiration de chaque trimestre : C'est ce qui résulte expressément des termes des articles 31 et 31 bis du décret sur lesquels il faudra revenir. En dehors de ces déclarations trimestrielles, les employeurs ne sont aucunement obligés de tenir les Caisses au courant des modifications qui peuvent survenir dans leur personnel, leur situation de famille ou leur rémunération. Le calcul des allocations s'opérant trimestriellement, cette exigence serait inutile ; il suffit que la Caisse soit avisée au moment où elle doit entreprendre l'établissement du droit des allocataires.

**

2^o) Une seconde catégorie d'obligations incombe à l'employeur : il doit acquitter un certain nombre de droits et contributions.

Il le doit tout d'abord au moment de son adhésion ; c'est ainsi que les statuts de la CICAFTU prévoient dans leur art. 9 :

- Un droit d'entrée ;
- Une participation à la constitution d'un fonds de réserve légale ;
- Une participation à la constitution d'un fonds de réserve statutaire dit de roulement.

L'art. 9 du Règlement Intérieur sur les contributions patronales de la MINALLO prévoit :

- Un droit d'inscription ;
- Une contribution supplémentaire égale à 5 % du salaire du mois précédent l'entrée en vigueur des allocations familiales.

Ces sommes servent à la constitution du fonds de réserve et du fonds de roulement et sont définitivement acquises à la Caisse. Des dispositions identiques se retrouvent dans les règlements intérieurs de la Caisse Sociale et de Compensation du Bâtiment, des Travaux Publics, des Ports et Docks.

**

Mais la charge la plus importante dont doit s'acquitter l'adhérent est le versement de sa contribution patronale trimestrielle qui fait face, par le jeu de la compensation, aux règlements des allocations familiales.

Sans revenir sur la nature de cette contribution ni sur le fait qu'elle doit être proportionnelle au salaire effectif versé suivant un taux déterminé (1), rappelons que ce taux de cotisation diffère avec chaque Caisse, que dans chaque Caisse ce taux a souvent varié, mais que pour une Caisse donnée à une époque donnée il est uniforme pour tous les adhérents.

Cette contribution est réglée trimestriellement au moment où l'employeur fait sa déclaration de salaire pendant la première quinzaine qui suit l'expiration du trimestre.

D'où il suit qu'au moment où intervient ce règlement, la Caisse ne connaît pas encore le montant total des allocations à servir, puisqu'elle reçoit alors seulement les indications qui lui permettront de l'établir. Le taux de la cotisation ne peut donc être que forfaitairement fixé à l'avance et les contributions ainsi déterminées sur des probabilités, grâce à la loi des grands nombres, sont susceptibles d'être insuffisantes ou de dépasser les besoins de la compensation. Aussi est-il prévu par le décret (art. 17 4°) que si le taux de la contribution à payer est fixé provisionnellement d'avance, les statuts doivent comporter l'engagement par les employeurs de verser une contribution supplémentaire dès que le taux de la contribution apparaît insuffisant. L'hypothèse contraire n'a pas été, par contre, réglée par le décret. Les statuts de la CICAFTU (Art. 7) prévoient dans ce cas que lorsque le montant annuel des contributions patronales dépasse les charges de la Caisse, l'excédent est en fin d'exercice porté dans une proportion donnée au crédit du fonds de roulement après prélèvement de la part revenant au fonds de réserve, le surplus, s'il en existe, étant ristourné à l'adhérent. Les autres Caisses n'ont rien prévu statutairement ; mais il apparaît bien en tous cas que si l'hypothèse se réalisait, le conseil d'administration ou tout au moins l'assemblée générale serait appelée à prendre des dispositions identiques.

En fait le taux de la contribution a dû être constamment augmenté (sauf pour la MINALLO au 1^{er} Janvier 1952), ce qui suffit à établir que le problème d'un excédent de contributions sur les allocations à verser ne s'est pas posé.



3°) La dernière obligation qui incombe à l'employeur adhérent à l'égard de la Caisse est d'être constamment en état de justifier de l'exactitude des déclarations par lui fournies. Sans doute est-il cru en principe sur la foi de ses déclarations. Mais, et c'est là un droit élémentaire d'une nécessité facile à comprendre, la Caisse pourra rechercher l'exactitude des renseignements fournis et pourra, à cette fin, demander à son adhérent la preuve de ses assertions. Ceci implique pour l'adhérent l'obligation de détenir les moyens de preuves adéquats et pour la Caisse celle d'un contrôle approprié.

Mais avant d'en venir à l'examen de ces contrôles et de son objet, il est à propos des justifications que l'adhérent peut être appelé à fournir une question d'un grand intérêt pratique à laquelle il faut répondre. Dans l'hypothèse où une Caisse vient à douter de l'exactitude d'une déclaration patronale, sera-t-elle, ipso facto, en droit de suspendre le service des allocations au personnel de l'établissement considéré, jusqu'à justifications fournies ? Devra-t-elle au contraire acquiescer la preuve formelle de l'inexactitude ou du caractère mensonger de la déclaration suspecte pour suspendre les allocations ? Devra-t-elle enfin, en toute hypothèse continuer le service des allocations, sauf à contraindre l'employeur à se mettre

(1) Voir ci-dessus page 38 s. et pages 65 et s.

en règle à son égard et à le poursuivre en paiement éventuel de légitimes dommages-intérêts ? En aucun cas elle ne saurait sur un simple soupçon s'en tenir à une attitude passive et interrompre le versement des allocations : elle assure un service public et les allocations ont un caractère alimentaire : il paraît donc difficile d'admettre une interruption dans l'exécution de telles obligations sur un simple doute. La Caisse a d'ailleurs des moyens de contrôle importants ; en cas de doute, il lui appartient d'en user et de ne refuser les allocations qu'en connaissance parfaite de cause à ceux pour qui elles sont en principe d'une nécessité vitale et qui ne sont pas, à priori, responsables des erreurs ou déclarations suspectes de leur employeur.

Certes ce n'est pas à la Caisse à faire la preuve de l'inexactitude des déclarations mais à l'employeur de faire celle de leur exactitude : encore faut-il qu'il y ait été expressément invité : jusqu'à sommation en ce sens, sa déclaration doit faire foi et entraîne pour la Caisse l'obligation de verser les allocations au personnel de l'entreprise.

Ce ne sera donc en tout état de cause que devant la carence de l'adhérent mise en demeure, que la caisse pourrait suspendre ses paiements. Mais la question se pose même de savoir si elle est en droit, devant des justifications non fournies ou insuffisantes, d'interrompre le service des allocations ? Pour y répondre, il convient d'examiner plus en détail, la faute, la négligence ou l'erreur commise dans la déclaration patronale.

Première hypothèse : L'employeur omet de faire ses déclarations ou est en retard pour le faire. Ce cas est expressément prévu par l'art. 31 du décret : la caisse doit adresser une mise en demeure ; si celle-ci reste sans effet elle peut poursuivre la taxation d'office de sa créance et le recouvrement par voie d'état de liquidation. La caisse par suite du défaut de déclaration n'est donc pas désarmée ; elle peut, suivant une procédure rapide et efficace obtenir les contributions nécessaires à l'exécution des obligations (nous serions tentés d'écrire : l'exécution de la mission) dont elle a charge. Il lui appartient donc de les exécuter. Elle ne saurait avoir à la fois le droit de se refuser, par simple inertie, à remplir son rôle social essentiel et à avoir le moyen légal (disons même : le devoir) de recouvrer la contre-partie, la contribution (1).

Seconde hypothèse : L'employeur a fait une déclaration de salaire incomplète, une déclaration ne comprenant pas tous les salaires payés aux ouvriers de son entreprise ou faisant mention de salaires inférieurs aux salaires minima réglementaires. Le cas est également prévu par le décret de son article 27 bis § 2 et 3 qui décide la taxation d'office « selon la procédure tracée » et dans « les conditions fixées par l'article 31 ». Nous retombons donc dans l'hypothèse précédente et par analogie il convient d'admettre que la caisse, suffisamment armée pour faire respecter ses droits, en considération même de l'importance sociale de son rôle ne saurait se soustraire à ce qui est pour elle non pas seulement un droit mais un devoir.

Troisième hypothèse : La déclaration patronale laisse ignorer l'existence d'un attributaire éventuel dans le cadre du personnel, ou cet attributaire mentionné dans les déclarations antérieure ne figure plus sur les états fournis. Dans ce cas, sur réclamation de celui qui prétend aux allocations, la caisse ayant demandé sans

(1) Toutefois la jurisprudence admet souvent que l'adhérent qui n'a pas rempli ses obligations de déclaration et de cotisations doit régler lui-même les allocations, la caisse n'ayant pas dans ce cas l'obligation d'en poursuivre le service. Indépendamment des considérations développées ci-dessus, généraliser ce principe amène à ceci que devant l'inertie d'un employeur, la caisse serait elle-même en droit de se confiner dans l'inertie et de laisser l'allocationnaire pour qui l'institution est créée, se débattre par ses propres moyens ; nous ne pensons pas que ce soit là l'esprit de l'institution.

succès à l'employeur justifications des prétentions dont elle est saisie, sera évidemment en droit d'inviter le salarié à justifier de son contrat de travail. Si ce contrat lui est produit, elle pourra et devra même passer outre à la carence de l'employeur en taxant d'office ; dans le cas contraire, elle sera en droit de refuser ou d'interrompre le service des allocations.

Enfin dernière hypothèse : La justification des charges familiales qu'affirme un salarié n'est pas produite. Cette production, rappelons-le, doit être faite à la caisse par l'intermédiaire de l'employeur : le défaut de production pourra donc provenir à la source des négligences ou tout au moins du fait de celui qui prétend à allocations ou du fait de son employeur qui n'aura pas rempli son rôle d'intermédiaire légal. Nous pensons donc qu'avant de refuser les allocations, il appartient à la caisse, qui n'a pu obtenir du patron les justifications demandées, d'en aviser directement l'allocataire pour le mettre en état de pourvoir à la défaillance éventuelle de son employeur.

Sans doute de telles obligations ne sont pas expressément inscrites dans la loi. On fera même observer peut être que si des procédures de taxation d'office et de recouvrement par voie d'état de liquidation sont prévues par les textes, ces mêmes textes spécifient bien que ce n'est pas pour les Caisses une obligation d'en user. Le D. B. du 1^{er} Novembre 1945 relatif à ces procédures indique en effet simplement que « le recouvrement des sommes exigibles **pourra** être poursuivi par voie d'état de liquidation... », mais déduire de cela que les Caisses **pourraient**, si elles le préféraient, ne pas poursuivre du tout en s'abstenant ainsi de remplir leur rôle, c'est mettre dans le texte ce qui n'y ait pas.

Ce dont il leur est permis d'user ou de ne pas user, ce sont des voies de recouvrement dans la forme administrative mise à leurs dispositions : elles peuvent, si elles préfèrent, user des voies judiciaires ; elles peuvent encore prononcer si elles aiment mieux, dans les conditions prévues au décret, la radiation de l'employeur. Mais admettre que jusqu'à cette radiation acquise, elles peuvent s'abstenir de tout mettre en œuvre pour poursuivre leur mission sociale, serait nier le principe même sur lequel elles reposent et le caractère si hautement obligatoire de l'institution.

N'est-ce point d'ailleurs dans cet esprit que l'art. 17 § 6^o impose aux caisses, lorsque des employeurs autorisés à verser directement des allocations sont défaillants dans l'exécution de cette obligation, de servir elles-mêmes ces allocations ? Malgré les défaillances des employeurs, il faut que l'institution fonctionne coûte que coûte et la Caisse en assume le devoir même dans cette hypothèse extrême où elle est normalement dégagée de la charge du service des allocations. Comment en serait-il autrement lorsque cette charge lui incombe expressément ? Aussi les obligations qui viennent d'être dégagées paraissent suffisamment dans l'esprit de l'institution pour s'imposer en faveur de ceux pour qui elle a été prévue. Encore une fois les Caisses ne sont pas des organes privés gérant des intérêts privés : mais des organismes décidés par la loi pour gérer un service public. Si dans le cadre d'intérêts privés, la gestion d'un patrimoine privé peut laisser le choix des attitudes et la possibilité devant la carence d'un débiteur d'opposer le refus d'exécution des obligations synallagmatiques, d'opposer l'inertie à l'inertie, cette attitude est indéfendable lorsqu'au contraire il s'agit d'un service public qu'il faut faire fonctionner.

— Tel est l'esprit ;

— Telles en sont les conséquences, même en dehors de dispositions expresses de la loi.

1) Le contrôle

L'employeur entrant dans une des catégories professionnelles visées à l'art. 1 du décret du 8 juin 1944 a d'abord l'obligation d'adhérer à une Caisse ; puis une fois adhérent, il aura notamment celle de fournir des renseignements périodiques sur les salaires versés, sur les salariés employés, sur leurs charges familiales éventuelles.

Il doit donc être en état de justifier de son affiliation à une Caisse comme il doit l'être de l'exactitude des renseignements fournis dans ses déclarations.

Cette nécessité de « justifier » implique :

- de la part de la Caisse, l'organisation des moyens de contrôle ;
- et de la part de l'employeur, l'organisation des justifications que le contrôle est en droit de lui demander.

*
**

A) L'organisation du Contrôle :

Aux termes de l'art. 28 du décret du 8 juin 1944 : « sont chargés de l'application du présent décret, concurremment avec les officiers de police judiciaire, les « inspecteurs du Travail ainsi que les contrôleurs des Caisses de Compensation « agréés dans les conditions fixées par arrêté du Secrétariat Général du Gouvernement ».

En fait les officiers de police judiciaire ne sont guère appelés à intervenir, sauf en cas de plainte entre leurs mains. De leur côté, les inspecteurs du Travail, déjà très absorbés par la réglementation du Travail en général dont ils doivent assurer l'application, n'agissent qu'accidentellement en matière d'allocations familiales. **Ce sont donc en définitive les contrôleurs des Caisses de Compensation sur qui retombe la charge presque entière du contrôle.**

Par application de l'art. 28 ci-dessus rappelé, un arrêté du Secrétaire Général du Gouvernement a été pris le 29 Décembre 1944 pour déterminer la procédure d'agrément des contrôleurs et les conditions à remplir par les candidats aux fonctions de contrôleurs.

Les candidats doivent être âgés de 25 ans, être français ou tunisiens, n'avoir aucune condamnation à leur casier judiciaire et présenter les garanties de moralité et de capacité nécessaires. Les demandes d'agrément sont présentées au Secrétaire Général du Gouvernement accompagnées d'un certain nombre de pièces énumérées à l'article 2 de l'arrêté et dont l'objet est d'établir que le candidat remplit les conditions exigées par la loi. Au vu de ces pièces et après enquête le Secrétaire accorde ou refuse son agrément : l'agrément une fois donné est révocable à tout moment. Il est donné pour une durée maximum de cinq ans : il est renouvelable. Une fois agréés, les contrôleurs doivent encore, avant d'entrer en fonctions, prêter serment « de ne rien révéler des secrets de fabrication et en général des procédés et résultats d'exploitation dont ils pourraient prendre connaissance dans l'exercice de leur mission », devant le Président du Tribunal de Première Instance dans le ressort duquel la Caisse a son siège.

Dans l'accomplissement de leur mission, les contrôleurs disposent des mêmes pouvoirs que les inspecteurs du Travail (1). Les infractions qu'ils constatent sont relevées dans des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire et qui sont transmis « au Procureur de la République ou au Délégué du Ministère de la Justice

(1) Les pouvoirs des inspecteurs du travail sont déterminés par un décret du 23 août 1934.

Tunisienne suivant les règles de compétence des juridictions françaises et tunisiennes » (1).

Telle est l'économie générale de l'arrêté du 29 Décembre 1944. Agréée par les pouvoirs publics, assermentés, avec des fonctions essentiellement révocables, les contrôleurs jouissent de pouvoirs d'investigation étendus, dressant éventuellement procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Il faudra retenir ces caractères et prérogatives quand il s'agira de déterminer la nature juridique des Caisses qui disposent de leurs services.

Ces contrôleurs, comment vont-ils exécuter leur mission à l'égard de ceux qui sont ou doivent être adhérents d'une Caisse de Compensation ? Leur rôle est d'assurer l'application du décret du 8-6-1944 : ceci revient essentiellement à s'assurer :

- 1) que ceux qui doivent être affiliés le sont effectivement et ceux-là seulement.
- 2) que les adhérents font des déclarations conformes à la réalité sur les salaires et les salariés de l'entreprise.

Pour accomplir ce double rôle, les contrôleurs procéderont par enquête.

1°) **En ce qui concerne la justification de l'affiliation**, l'art. 27 prévoit que « l'employeur est tenu de justifier à tout moment aux agents chargés de l'application des dispositions du présent décret, de son affiliation à une caisse de compensation agréée par des pièces émanant de celle-ci et attestants qu'il est à jour de ses cotisations ».

Le rôle de l'enquêteur paraît donc simple à cet égard ; il exigera la production d'un contrat d'adhésion ou de toute pièce en tenant lieu telle que correspondance émanant de la Caisse et reconnaissant la qualité d'adhérent ; il demandera ensuite des quittances de contributions patronales qui d'ailleurs pourraient suffir puisqu'elles impliquent par elles-mêmes le contrat d'adhésion. Mais que décider dans l'hypothèse où l'employeur justifiant expressément de son affiliation par un contrat d'adhésion, se trouve dans l'impossibilité de justifier par contre du paiement de ses cotisations ; ou même simplement de justifier qu'il est à jour de ses cotisations ? Le texte de l'art. 27 paraît vouloir que l'affiliation ne soit justifiée que par des pièces attestant cette mise à jour. Et d'autres termes, l'employeur qui ne serait pas à jour ne serait plus, ipso facto, adhérent : son contrat se trouverait frappé d'une sorte de résiliation de plein droit passé l'échéance de la contribution à défaut de paiement de celle-ci. Une telle interprétation ne saurait être admise. Sans doute la Caisse, à défaut de paiement de la contribution patronale pourra prononcer l'exclusion de l'adhérent défaillant (2). Mais d'abord ce n'est qu'une possibilité dont elle est en droit d'user ou à laquelle elle peut renoncer. D'autre part il lui appartiendra d'adresser mise en demeure à cet adhérent et si celle-ci reste sans effet, de lui notifier sa radiation. C'est notamment ce que prévoit l'art. 24 des Règlements Intérieurs de la CICAFTU qui s'impose en outre d'en aviser l'Administration. L'art. 5 des statuts de la MINALLO et 5 des statuts de la CAISSOCBATO envisagent des dispositions, moins complètes mais d'un même esprit, esprit conforme à la loi (3). Il faut donc admettre en réalité que l'art. 27 implique la coexistence de deux obligations : celle de justifier d'une part de l'affiliation par des pièces émanant de la Caisse ; celle de justifier en outre de la mise à jour des cotisations. S'il est difficile de raisonner grammaticalement

(1) Il faudra revenir sur ce membre de phrase à propos de la nationalité des caisses : chapitre II, sect. II, du titre II.

(2) Art. 17 5° du décret.

(3) Dispositions implicites de l'art. 17 5° du D. B. du 8 Juin 1944.

cette interprétation, la logique de la loi et du droit, par contre, l'impose ; et nous croyons pouvoir dire que la jurisprudence est en ce sens. Il apparaît bien que celui qui n'a pas adhéré et que celui qui, adhérent, est en retard dans le paiement de ses contributions, commet deux infractions distinctes (1).

L'obligation d'adhérer et celle de justifier de l'adhésion constituent deux obligations distinctes : comme d'ailleurs celles de payer les cotisations et de justifier de ce paiement. De telle sorte que celui qui aura adhéré mais sera incapable de justifier de son adhésion tombera sous le coup des poursuites prévues au décret ; une précision paraît cependant devoir être apportée : ces poursuites impliquent de la part de la Caisse l'affirmation que celui qui se prétend son adhérent sans en justifier ne l'est pas en réalité. C'est une question de bonne foi : la loi ne sanctionne pas un simple formalisme : elle rappelle simplement qu'en principe c'est à l'employeur de justifier qu'il est en règle. La question ne se pose plus si la Caisse reconnaît qu'il l'est.

Mais les contrôleurs se heurtent à d'autres difficultés lorsque l'employeur n'a pas adhéré et prétend n'avoir pas à le faire, considérant que son activité professionnelle sort du champ d'application de la loi. La délimitation du domaine d'application du décret du 8 Juin 1944 a déjà fait connaître les cas essentiels dans lesquels ces difficultés se rencontrent (2). Il suffit de préciser qu'aux difficultés théoriques déjà signalées s'ajoutent des difficultés pratiques pour chaque cas d'espèce en raison du caractère complexe ou mal délimité de certaines activités professionnelles. Il appartient alors au contrôleur de pousser son enquête pour déterminer tous les caractères de l'entreprise et, dans le cas où il ne se rend pas aux raisons de l'employeur, de dresser procès-verbal ; puis au parquet saisi de poursuivre ou de ne pas poursuivre, au Tribunal de statuer en condamnant ou en renvoyant des fins de la poursuite. Disons tout de suite cependant qu'après quelques inévitables flottements à l'origine, de semblables cas litigieux tendent à être de moins en moins nombreux, au fur et à mesure que la jurisprudence s'affirme.

**

Il arrive enfin parfois au contraire que les contrôleurs aient à constater qu'un employeur a adhéré alors qu'il n'aurait pas dû le faire, son activité professionnelle échappant à l'application du décret sur les allocations familiales. Le cas s'est présenté dans la pratique surtout pour les artisans tant parce qu'il est encore discuté qu'ils ne doivent point s'affilier que parce que souvent il est assez malaisé de reconnaître si l'on a affaire à un artisan ou à un petit commerçant ou petit industriel. Il appartiendra là encore au contrôleur de déterminer toutes les caractéristiques de l'entreprise dans son objet, son mode d'exécution du travail, le mode de rémunération des subordonnés, la nature de cette subordination et dresser procès-verbal pour permettre de faire trancher la difficulté, si les raisons de l'employeur lui paraissent insuffisantes.

**

2) **En ce qui concerne la justification des déclarations** l'art. 27 bis § 1 précise : « L'adhérent est tenu de prouver chaque fois qu'il en est requis la confor-

(1) Notamment C. d'Appel de Tunis 7 Juillet 1949. Ch. Correct. Aff. P... J... non publiée : la Cour admet que le défaut de justification du paiement à jour des cotisations constitue une infraction indépendante visée par l'art. 27 du D. B. du 8 Juin 1944. Voir aussi Cour d'Appel Tunis 3 Juillet 1952 et 10 Novembre 1952 (Tunisie Judiciaire, Avril 1953, p. 70 et suivantes).

(2) Au titre I, chapitre I, section I.

« mité de ses déclarations de salaires aux feuilles de paie et à tous documents » et registres comptables de son entreprise. »

Le contrôleur est donc à cet égard en droit d'exiger la production des feuilles de paie puisque celles-ci sont expressément visées au texte et que d'ailleurs la réglementation du travail fait une obligation à tout employeur de délivrer aux salariés un bulletin de paie dont le double ou la souche reste entre les mains de l'employeur. Il ne peut y avoir de difficultés à ce sujet. Mais l'employeur qui n'aura produit que ces feuilles de paie pourra-t-il prétendre avoir satisfait à la loi ? Il a été soutenu que l'adhérent est tenu de prouver la conformité de ses déclarations aux feuilles de paie par tous documents et registres comptables qu'il détiendrait mais uniquement dans la mesure où il en détiendrait. Or admettre cette interprétation du texte serait pratiquement permettre à l'employeur de se soustraire à tout contrôle efficace puisqu'il lui suffirait d'affirmer ne pas détenir de comptabilité pour y échapper : En effet la simple production des souches des carnets de paie, si les bulletins ne sont pas par ailleurs comptabilisés, ne constitue qu'une preuve fragile que la pratique révèle en outre bien des fois établie pour les besoins de la cause lorsque précisément aucune comptabilité n'en reflète la réalité. Aussi, en fait, la jurisprudence n'a pas admis cette interprétation. On fait observer d'abord que l'art. 27 implique l'obligation de détenir « des documents et registres comptables ». L'argumentation est peut-être un peu spacieux et tranche la question par une simple affirmation. Un argument beaucoup plus sérieux se réfère au décret beylical du 8 Octobre 1945, modifié par D.B. du 25 Avril 1946, sur la tenue de la comptabilité commerciale qui impose cette comptabilité.

— a) à toutes les sociétés,

— b) à tous ceux qui exercent une profession soumise au droit de communication à des agents du service de l'enregistrement (2) ;

— c) à tous autres lorsque leur chiffre d'affaire excède 1.500.000 s'il s'agit de personnes dont le commerce est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement, ou de 90.000 frs s'il s'agit d'autres personnes. Le décret a été rendu applicable à compter du 1^{er} Janvier 1946 (art. 8). Il impose à ceux qui ont la qualité de commerçant, les livres de commerce prévus par le Titre II du Livre I du Code de Commerce Français ; et à ceux qui sont visés au décret, qui n'ont pas la qualité de commerçants « tous documents comptables, inventaires, copies de lettres, pièces de recettes et de dépenses. En outre suivant l'activité professionnelle envisagée les art. 3 et 4 de ce décret prévoit encore d'autres pièces tels que bilan, « livre-journal, comptes de profits et pertes, etc... ».

Or par suite des dépréciations monétaires constantes et du maintien pur et simple depuis 1946 des chiffres contenus dans ce texte de décret, celui-ci trouve son application pour un nombre d'entreprises chaque jour de plus en plus grand. Insensiblement et par le simple jeu de la hausse des prix (2) il arrive à s'appliquer à presque toutes les entreprises car de plus en plus rares sont ceux qui, employant des salariés, font aujourd'hui un chiffre d'affaires inférieur à ceux indiqués au décret. Ainsi l'obligation d'avoir une comptabilité commerciale s'impose aujourd'hui à la très grande masse des employeurs et ceux-ci ne sauraient dès lors légalement prétendre n'avoir pas à en détenir. Faute d'en produire, ils ne présentent donc pas les justifications qu'ils doivent avoir à l'appui de leurs déclarations.

(1) Ce texte vise pratiquement la très grande majorité des commerçants.

(2) L'indice des prix de détail en 1946 (pour l'indice 100 en 1938) était de 766; il était en 1953 de 2824, soit près de quatre fois supérieur.

Bien entendu le contrôleur n'est pas obligé de s'en tenir à la seule production des documents et registres comptables. D'une part l'employeur pourra essayer d'établir l'exactitude de ses déclarations par d'autres moyens sauf à la Caisse à en apprécier la valeur probante. D'autre part le contrôleur pourra pousser ailleurs ses investigations soit en confrontant les souches des carnets de paie avec les bulletins détenus par les salariés, soit par interrogatoire de ces derniers, soit par l'examen des déclarations fiscales de l'employeur, soit par un examen sur place de l'activité de l'entreprise pour déterminer si des ouvriers n'ont pas été omis sur les déclarations ou si au contraire ils ne figurent pas sur ces déclarations des salariés qui n'exercent en réalité aucune activité dans l'entreprise (1).

Ces simples indications montrent le rôle si utile et souvent si difficile que les contrôleurs des Caisses ont à remplir. Ils constituent dans le fonctionnement de l'institution, un rouage indiscutablement important pour l'application du décret dont ils garantissent le respect. Quant au caractère délicat de leur rôle, il suffira pour le souligner encore, de dire en terminant qu'en dépit de l'obligation légale de tenir une comptabilité, un nombre considérable d'employeurs, en particulier dans le cadre de la population tunisienne, ignorent encore jusqu'à l'obligation qui leur est faite d'en avoir. Faute de comptabilité, le contrôle s'avère dès lors d'une extrême difficulté.



III. — Les modes de recouvrement :

Si le contrôle est impliqué par l'obligation pour l'adhérent de justifier des renseignements fournis, la nécessité de prévoir des modes de recouvrement est impliquée par cette autre obligation pour l'adhérent de verser une contribution patronale.

Sans doute en général ces modes de recouvrement ne diffèrent pas de ceux du droit commun. Il faut simplement préciser que la contribution patronale est portable et non quérable : il n'appartient pas à l'employeur d'attendre l'invitation de payer sa contribution. Pour s'acquitter, il doit en même temps qu'il fait sa déclaration joindre le montant de la cotisation correspondante : c'est la règle posée par l'art. 31 bis § 1 du décret. Il s'en suit donc qu'il l'adressera dans la première quinzaine suivant l'expiration de chaque trimestre, soit en déposant le montant aux bureaux des Caisses, soit par tous autres moyens ordinaires, mandats, chèques, virements, etc... Ceci n'entraîne aucune observation particulière.

Dans l'hypothèse où l'employeur ne verse pas sa cotisation dans le délai indiqué, il faut alors distinguer :

a) Ou il a fait une déclaration de salaire qui permet le calcul de sa contribution; dans ce cas après mise en demeure restée infructueuse, l'art. 31 bis qui vise cette hypothèse ne prévoit aucun mode de recouvrement particulier. Il faut donc alors admettre que la Caisse, en présence d'un mauvais payeur, n'a plus d'autre ressource que de le poursuivre par les voies de droits ordinaires devant la juridiction compétente.

b) Ou bien l'employeur n'a ni cotisé ni même fait sa déclaration de salaire. Dans cette hypothèse l'art. 31 prévoit qu'après mise en demeure restée infructueuse, la Caisse « saisit le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale de

(1) Il s'agit dans ce dernier cas de personnes chargées de famille qu'un employeur peu scrupuleux accepte de porter sur la liste de son personnel pour lui permettre de percevoir des Allocations Familiales; quand ces allocations sont supérieures à la contribution patronale supplémentaire qu'implique l'opération, il est évident que celle-ci laisse au profit des deux complices une différence plus ou moins avantageuse au détriment de la Caisse.

« propositions de taxation d'office de l'adhérent défaillant basée sur ses déclarations de salaires antérieures, l'effectif du personnel de l'entreprise, la nature de son activité professionnelle et tous autres éléments d'appréciation. Le montant de la taxe déterminée dans les conditions ci-dessus indiquées... est mis immédiatement en recouvrement par voie d'état de liquidation suivant la procédure tracée par le décret du 1^{er} Novembre 1945 (1) ».

Quelques observations sont à faire à ce sujet. Il faut souligner d'abord que la procédure de recouvrement ainsi envisagée est celle-là même qui est prévue pour le recouvrement des créances de l'Etat : il conviendra d'y revenir lorsqu'il faudra apprécier la nature juridique des Caisses d'Allocations. En second lieu, le texte de l'art. 31 semble imposer ce mode de recouvrement ; il est dit en effet que la Caisse « saisit le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale » et non pas qu'elle « peut saisir ». Mais nous avons eu déjà l'occasion d'attirer l'attention sur le fait que le décret subséquent du 1^{er} Novembre 1945 ôte toute hésitation à cet égard en indiquant que le recouvrement « pourra » être poursuivi par voie d'état de liquidation. Il n'est donc pas douteux qu'il s'agit là d'une simple faculté mise à la disposition des Caisses qui peuvent, si elles préfèrent, agir par les voies de recouvrement du droit commun.

Autre observation : ce mode de recouvrement par voie d'état de liquidation mis à la disposition des Caisses dans les cas où l'employeur est taxé d'office aurait pu, semble-t-il, être tout aussi bien envisagé dans celui où l'employeur néglige, après déclaration de salaires, de faire parvenir sa contribution. Sa dette n'est alors sujette à contestation ni dans son principe ni dans son quantum et le recouvrement par contrainte administrative paraîtrait donc d'autant plus indiqué. Cependant dans ce cas, seules des poursuites de droit commun paraissent autorisées par les textes. A vrai dire la raison de cette distinction entre les dispositions de l'article 31 et de l'art. 31 bis n'apparaît guère.

Enfin une dernière observation doit être faite : l'art. 31 stipule encore que le montant de la taxe mise en recouvrement par voie d'état de liquidation, une fois signifiée, demeure exigible nonobstant la production ultérieure des déclarations de salaires. Il y a donc là contre l'employeur négligent une véritable sanction puisqu'en dépit de justifications établissant qu'il a été trop taxé, la taxe restera due si ces justifications ont été tardives : Mais sous un autre angle, la mesure apparaît comme une garantie pour les Caisses qui peuvent ainsi forcer l'inertie éventuelle d'un employeur ou passer outre à ses déclarations irrégulières, sans crainte de voir le recouvrement remis en question sur une production tardive de justification. N'est-ce point là encore une preuve de cette volonté irrévocable dont il a déjà été question de faire coûte que coûte fonctionner l'institution ?



La taxation d'office faite par le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale constitue une décision, un acte administratif. L'état de liquidation en est un autre et le mode de recouvrement qui lui est propre n'est autre que celui qui

(1) Ce décret du 1^{er} Novembre 1945 précise dans son article unique que le recouvrement des sommes exigibles pourra être poursuivi par voie d'état de liquidation conformément aux dispositions de l'art. 6 du décret du 28 Décembre 1900 (décret relatif au mode de recouvrement des créances de l'Etat qui prévoit l'établissement d'état de liquidation arrêté par le Directeur Général des Finances, ayant force exécutoire jusqu'à opposition. Les états de liquidation sont signifiés et exécutés et les oppositions jugées d'après la procédure instituée par l'art. 32 du D.B. organique sur l'Enregistrement du 19 Avril 1912 pour les justiciables des tribunaux français et par D.B. du 20 Mai 1899 pour les justiciables des Tribunaux tunisiens.

est attaché au recouvrement des créances de l'Etat. Faut-il dès lors en déduire que les tribunaux judiciaires ne pourraient être saisis d'un recours contre ces états de liquidation, le contentieux de l'annulation leur échappant en vertu des dispositions de l'art. 4 du décret beylical du 27 Novembre 1888 ?

Cette thèse a été parfois soutenue : mais elle ne serait soutenable qu'à défaut d'un texte express donnant précisément compétence aux tribunaux civils pour apprécier de ces états de liquidation par voie d'opposition (1).

**

Dans la pratique, les Caisses usent-elles souvent des facilités mises ainsi à leur disposition en matière de recouvrement ? Les Caisses ont à cet égard des appréciations différentes : deux d'entre elles semblent user volontiers de la taxation et du recouvrement par voie d'état de liquidation. La troisième au contraire semble considérer que les avantages de cette procédure ne sont qu'illusoire (2) en raison des lenteurs inhérentes à toute intervention de l'Administration et de l'esprit trop pointilleux dont elle fait preuve. Il est difficile de se faire une opinion sur ce point.

Toutefois en supposant fondée cette critique, elle ne met pas en cause le mode de recouvrement qui en soi constitue certainement un moyen commode; seules sont en jeu les conditions de son application lesquelles sont toujours susceptibles d'être revisées s'il y a lieu.

**

IV. — Les sanctions des obligations :

L'obligation d'adhérer ;

L'obligation de renseigner la Caisse sur les salaires, dans les délais de la loi;

L'obligation de cotiser,

sont toutes sanctionnées par des dispositions diverses qui constituent un arsenal important de mesures pour le respect de la loi. Ces sanctions sont de quatre sortes :

1°) Majorations légales ou statutaires des contributions.

2°) Amendes pénales

3°) Remboursements et dommages-intérêts.

4°) Radiation.

**

1°) Majorations :

Ces majorations sont prévues par les art. 31 et 31 bis du D.B. Après mise en demeure infructueuse, l'employeur, qu'il ait omis de faire ses déclarations et de cotiser ou qu'il ait seulement omis de cotiser, se verra réclamer sa cotisation, au besoin taxée d'office comme il a été indiqué plus haut « majoré de 20 % à titre de pénalité ». Mais l'art. 31 comme l'art. 31 bis ajoute que le produit de la majoration de 20 % est versé « à la masse de surcompensation » : il est même expressément prévu que le recouvrement de cette pénalité peut être poursuivi directement par « la Caisse de Surcompensation ».

(1) En ce sens trib. de Sfax 13 Mai 1953 Toufik Moalla c/ Caissoebato, non publiée. En sens contraire, Trib. de Tunis.

(2) Cette Caisse souligne que la procédure est longue :

— détermination de la cotisation à réclamer;

— proposition au Ministre qui peut être discutée et amener des échanges plus ou moins longs de correspondance;

— décision du Ministre;

— établissement d'un état de liquidation après décision ; nouvelle transmission au Ministre pour obtenir un état exécutoire;

— transmission à l'huissier pour signification et exécution.

Mais la procédure judiciaire ne serait-elle pas plus longue encore avec les mesures d'information qui s'imposent presque inévitablement en pareille matière.

Or il faut rappeler (1) que si la surcompensation et la Caisse de Surcompensation ont été effectivement prévues, leur organisation, en fait, n'a jamais vu le jour. De telle sorte qu'on peut se demander à quel titre cette pénalité qui doit être versée « à la masse de surcompensation » est aujourd'hui réclamée. Le décret en prévoyant expressément la perception à titre de sanction, la légalité de cette perception ne saurait en tout cas être discutée. D'ailleurs elle ne l'a jamais été. Les Caisses sont comptables à l'égard de l'organisme de surcompensation si celui-ci vient à être créé : c'est pourquoi ces perceptions, d'ailleurs peu importantes, font de la part de chaque Caisse l'objet d'un compte spécial.

**

A ces majorations légales peuvent s'ajouter les majorations statutaires. L'art. 31 bis indique que la pénalité de 20 % est prévue « sans préjudice des sanctions édictées par les règlements particuliers de la Caisse ». L'art 31 par contre n'a rien spécifié de semblable du moins dans sa rédaction telle qu'elle est modifiée par le D.B. du 9 Février 1950. Ainsi en cas de taxation d'office, il semblerait qu'aucune pénalité statutaire puisse être réclamée. En fait quelles ont été les sanctions édictées par les règlements particuliers ? L'art. 5 bis du « règlement des Contributions Patronales » de la MINALLO se contente de prévoir l'application des sanctions légales. L'art. 24 du Règlement Intérieur de la CICAFTU prévoit en sus une pénalité de retard de 2 % par mois calculée sur le montant de la contribution. L'art. 26 du Règlement Intérieur de la CAISSOCBATO prévoit le versement des cotisations dissimulées (hypothèse d'une fausse déclaration) multipliées par deux.

**

2°) Amendes pénales :

L'art. 30 du décret, tel qu'il est modifié par décret beylical du 9 Février 1950, prévoit que toute contravention aux dispositions concernant la réglementation des allocations familiales est passible d'une amende de 3.000 frs à 12.000 frs et en cas de récidive d'une amende de 12.000 à 30.000 frs sans préjudice de la pénalité de 20 % prévue aux articles 31 et 31 bis. Cette amende est appliquée autant de fois qu'il y a, dans l'établissement, de salariés pour lesquels l'employeur ne remplit pas les obligations prévues au décret (2). Si un employeur a omis de déclarer un, deux ou trois salariés, il sera donc condamné à une, deux ou trois amendes. S'il n'a fait aucune déclaration, ou mieux s'il n'a pas adhéré alors que son activité professionnelle lui imposait de le faire il sera alors passible d'autant d'amendes que son entreprise comporte de salariés. Un simple retard dans le règlement des cotisations pourra évidemment entraîner des sanctions identiques.

Il y a récidive lorsque dans les douze mois antérieurs au fait poursuivi le contrevenant a déjà subi une condamnation pour une contravention identique (3).

(1) Voir titre II, chapitre I, appendice.

(2) Le texte primitif de l'art. 30 était sur ce point plus rigoureux encore car il prévoyait que l'amende devait être appliquée autant de fois qu'il y avait « de personnes employées » dans l'établissement.

(3) La question s'est récemment posée devant les Tribunaux français en Tunisie de savoir si en matière d'infraction aux allocations familiales, les amendes prévues en faisaient de simples contraventions ou des délits correctionnels. A l'origine le D.B. du 8 Juin 1944 prévoyait des amendes de 60 à 180 frs : sous l'empire de la Loi Française du 26 Juillet 1941 (D.B. 1-1-1942) modifiant l'article 466 du Code Pénal, le maximum des amendes à prononcer en matière de contravention étant de 180 frs, les amendes en matière d'allocations familiales étaient bien contraventionnelles. Mais par D.B. du 10 Avril 1947 les infractions à la législation sur les allocations furent sanctionnées par des amendes pouvant atteindre un maximum de 12.000 frs. : à cette époque la loi française du 24 Mai 1946 (D.B. du 12-12-1946) modifiant l'art. 137 du C.I.C. n'avait porté qu'à 6.000

3° Remboursement et dommages-intérêts :

Les Caisses peuvent encore obtenir, indépendamment des sommes qui leur sont dûes comme cotisations patronales, le remboursement à titre de dommages-intérêts des allocations versées indûment à la suite de fausses déclarations entraînant la responsabilité pénale de l'employeur, notamment en cas d'escroquerie. Et, l'art. 26 du Règlement Intérieur de la CAISSOCBATO prévoit expressément le remboursement des sommes déboursées par la faute de l'employeur au titre d'allocations indues.

Sans doute faut-il observer qu'il n'existe en Tunisie aucune disposition comparable à celles de l'art. 52 de l'Ordonnance française du 4 octobre 1945 donnant aux organismes de la Sécurité Sociale, la possibilité de poursuivre après de l'employeur le remboursement des prestations servies par eux aux assurés sociaux, lorsque les cotisations échues n'étaient pas encore acquittées à la date de réalisation du risque. Mais il est évident que, sans un texte expresse, les Caisses ont néanmoins le droit de demander réparation du préjudice que peut leur causer la faute ou le fait d'un adhérent conformément aux principes généraux de l'art. 1382 du code civil. Or le versement de prestations, à un moment où la caisse n'est pas couverte par les cotisations, constitue un débours sans contre-partie, non compensé, causant donc un préjudice certain dans toute la mesure où les allocations sont d'un montant supérieur à la cotisation, au paiement de laquelle la Caisse peut toujours prétendre d'ailleurs. Dans le même ordre d'idée, l'art. 30 prévoit également pour les Caisses la faculté de demander des dommages-intérêts à celui qui n'aura pas adhéré bien qu'il y soit légalement tenu : Or dans cette hypothèse, la Caisse n'a aucune obligation à l'égard du personnel salarié de cet employeur. A fortiori peut-elle donc en demander à l'employeur adhérent défaillant au personnel duquel elle verse des allocations.



Sans doute remboursement d'allocations et dommages-intérêts ne sont point à proprement parlé des sanctions des obligations patronales : elles ont plus juridiquement le caractère de réparations civiles. Elles n'en « sanctionnent » pas moins très énergiquement les manquements des employeurs en leur faisant ainsi supporter des

frs. le taux maximum des contraventions. Il s'en suivait que les infractions aux allocations devaient être considérées comme délit et ressortaient de la compétence des tribunaux correctionnels. Puis la loi française du 26 Septembre 1948 (D.B. du 4 Novembre 1948) relevant le taux des amendes correctionnelles avec maximum de 12.000 frs les infractions aux allocations familiales rentrèrent à nouveau dans le cadre des contraventions. Il n'a jamais été discuté par ailleurs qu'en cas de récidive seuls les Tribunaux correctionnels pouvaient en connaître le taux des amendes prévues en ce cas ayant été constamment de la compétence de ces juridictions. Mais une question délicate demeurerait : il est prévu par l'art. 30 du D.B. du 8-6-1944 que « l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a dans l'établissement de salariés pour lesquels l'employeur ne remplit pas les obligations prévues au décret ». Fallait-il dans cette hypothèse admettre qu'il n'y avait qu'une infraction dont le montant croissait avec le nombre de salariés pour lesquels l'employeur était en situation irrégulière et par suite admettre du même coup que l'amende ainsi augmentée devenait correctionnelle ? Dans ce sens on peut citer deux arrêts anciens de la Cour de Cassation : 1^o) Crim. 1^{er} Février 1856 Bulletin criminel n° 45 et le Poitevin C. instruction Crim. annoté art. 137 n° 22; 2^o) Cass. 3 mars 1866. Faut-il au contraire considérer qu'il y a autant de contraventions poursuivies que de salariés pour lesquels l'employeur est en situation irrégulière et que chacun reste de la compétence de la simple police sans que le total des amendes encourues doive être prise en considération ? Il semble que la Cour de Tunis par un arrêt confirmatif d'un jugement du Tribunal de Bizerte se prononce en ce sens (Bizerte 31 Mars 1953; Cour d'Appel de Tunis 16 Juillet 1953; Trib. Sfax 15 Octobre 1953), en sens contraire il faut citer une décision du Tribunal de Tunis du 17 Juin 1953. Le débat n'est donc pas tranché. Le texte de l'art. 30 semble cependant justifier l'interprétation de la Cour d'Appel. Faut-il ajouter encore qu'en France des dispositions similaires existent dans le texte de l'art. 46 de l'ordonnance du 4 Octobre 1945 quant au calcul de l'amende en fonction du personnel employé dans des conditions contraires à la loi : or ce même texte prévoit en tout état de cause la compétence du Tribunal de Simple Police. Il n'y a aucune raison en Tunisie de concevoir une répression plus sévère qu'en France pour des infractions identiques.

charges auxquelles ils auraient évidemment échappées s'ils s'étaient conformés à la loi.

**

A diverses reprises, une question s'est posée devant les juridictions répressives saisies en vertu de l'article 30 pour défaut de cotisations patronales : la Caisse non payée est-elle en droit de se porter partie civile pour obtenir le règlement des dites cotisations ? En faveur de la négative, on fait observer que la constitution de partie civile doit se fonder sur une créance née de l'infraction poursuivie, suivant une jurisprudence constante de la Cour de Cassation (Chambre Criminelle), du moment qu'il n'existe en Tunisie aucune disposition semblable à celles de l'art. 52 de l'Ordonnance française du 4 octobre 1945 permettant la poursuite, devant les juridictions répressives par voie d'action civile, du paiement de cotisations impayées ; Or ce paiement ne constitue pas la réparation directe du préjudice causé par le fait délictueux ; « il s'agit d'un paiement se rattachant à une situation contractuelle née du contrat de travail et de l'adhésion à une caisse » (1). La Cour de Cassation a également considéré (2) qu'une Caisse était irrecevable à poursuivre le règlement des cotisations par voie d'action civile devant les juridictions répressives : la Cour Suprême observe que le décret sur les allocations n'a pas prévu une telle action et que d'autre part, les Caisses ne sont pas dépourvues de moyens d'agir puisque les art. 31 et 31 bis leur ouvrent des voies de recouvrement.

En d'autres termes, si la Cour estime devoir constater que le décret ne prévoit pas la possibilité de recouvrer les cotisations par voie de constitution de partie-civile, c'est qu'à défaut rien ne lui paraît pouvoir autoriser une telle action. Et si rien ne l'autorise, la Cour estime donc que les cotisations ne puissent pas leur cause dans l'infraction ; d'où il faut déduire que cette cause est antérieure à cette infraction.

Cependant de nombreuses décisions des Tribunaux et de la Cour d'Appel de Tunis ont admis les constitutions de parties civiles des Caisses tendant à obtenir paiement des cotisations impayées (3). L'argumentation généralement soutenue repose sur les points suivants :

a) le défaut de paiement des cotisations prive la Caisse de ces cotisations Le préjudice qu'elle subit ainsi résulte donc de l'infraction même par un lien de cause à effet (argumentation du jugement du Tribunal de Tunis du 31-5-1952). Dès lors en vertu des dispositions de l'art. 3 du code d'instruction criminelle l'action civile serait recevable de ce chef.

Mais le Tribunal ne résoud point là le problème : il procède par affirmation. Car le défaut de paiement qui prive la caisse de ses cotisations n'est pas la conséquence du délit, il n'est pas un préjudice né du délit. C'est tout au contraire le délit qui naît du défaut de paiement, qui est la conséquence de ce non-paiement. Il n'y a pas de non paiement parce qu'il y a délit ; il y a délit parce qu'il y a non paiement. Le problème reste entier, car le délit n'étant pas la cause mais la suite du non paiement, reste à chercher la cause du droit au paiement.

b) en tout état de cause, dit-on, le paiement des cotisations ne trouve pas sa source dans **une obligation contractuelle antérieure** à l'infraction. Le contrat d'adhésion à une Caisse est imposé par la loi ; c'est **une obligation légale. Mais ce raison-**

(1) Cour d'Appel Tunis 10 décembre 1951, M.P.C. c. Boudjedra Hassen, dans le même sens : 16 juin 1950 M.P.C. c. Ahmed Mezaik.

(2) Cass. Crim. 27 mai 1952, statuant sur pourvoi c. arrêt de la Cour de Tunis du 16 juin 1950 et à la note précédente.

(3) Pour ne citer que les dernières décisions postérieures à l'arrêt de Cassation susvisé citons entre autres : Trib. Tunis 31-5-1952 M.P. c. F... J... ; 14-1-53, M.P. c. S... A... ; Cour d'Appel de Tunis 4 juillet 1952 M.P. c. M... L..., et 26-1-53 M.P. c. M... J... (aucune de ces décisions n'a été publiée)

nement ne paraît ni admissible ni pertinent :

Inadmissible : le fait qu'un contrat soit imposé par la loi n'empêche pas que ce soit un contrat et que ce soit en vertu de ce contrat que l'adhérent s'oblige : tout contrat d'adhésion par définition même s'impose à celui qui le signe et qui n'a pu cependant en discuter les conditions. C'est en vertu d'une obligation légale que le contrat est signé ; mais c'est en vertu de ce contrat que l'adhérent doit ses cotisations ; à défaut de contrat, pas de cotisations dues, sauf poursuites pénales qui en tout état de cause n'ouvriront droit qu'à des dommages intérêts et non des cotisations (art. 30 § 4 du D. B. du 8 juin 1944).

ni pertinent : combien même faudrait-il admettre que les cotisations sont dûes directement en vertu de la loi et non d'un contrat, l'obligation de paiement n'y trouverait pas moins ainsi une cause antérieure à l'infraction. L'infraction se confondant avec le non paiement, le paiement ne peut d'ailleurs être dû qu'en vertu d'une obligation née antérieurement.

c) mais dit-on encore, rien n'interdit de se porter partie civile en raison d'une obligation contractuelle antérieure à l'infraction.

Sans doute, mais encore faut-il prendre garde que dans ce cas, il s'agit de demander de toute façon réparation d'un « **préjudice** » causé par l'inexécution délictuelle du contrat et non de poursuivre « **l'exécution** » du contrat. Les tribunaux répressifs seront compétents pour réparer le préjudice résultant de la violation du contrat car ils constateront alors le lien de causalité directe entre le préjudice et l'infraction pénale ; mais ils ne pourront se substituer aux juridictions civiles pour contraindre aux respects des obligations contractuelles. Or demander paiement des cotisations, ce n'est évidemment pas demander réparation du préjudice causé par ce défaut de paiement mais bien demander l'exécution même du contrat.

d) enfin dit-on, les caisses en demandant règlement des cotisations ne font que réclamer une « restitution », celle des allocations qu'elles ont dû verser aux allocataires. Or en vertu de l'art. 51 du Code Pénal et 161 du Code d'Instruction Criminelle, les restitutions peuvent être demandées aux tribunaux répressifs. A la vérité, si large qu'il faille être dans l'interprétation du terme « restitution », il faut cependant laisser au mot son sens essentiel.

Restituer c'est remettre les choses en leur premier état; or la Caisse ne demande pas le règlement des allocations familiales qu'elle a dû payer aux lieu et place de l'employeur défaillant, mais des cotisations qui peuvent être sans rapport avec les dites allocations (notamment dans l'hypothèse extrême où le personnel du délinquant ne comporterait aucun attributaire, comment parler de restitution d'allocations inexistantes ?).

Au surplus les restitutions visées par l'art. 51 C.P. sont celles des droits dont la partie civile a été frustrée par l'infraction même (1) ; or les allocations n'ont pas été versées en raison de l'infraction, savoir le non paiement des cotisations, mais tout au contraire en raison du paiement escompté de ces cotisations.

Il semble donc en définitive qu'il faille, malgré l'ingéniosité déployée en vue de donner qualité aux juridictions répressives pour connaître des paiements des cotisations patronales, s'en tenir à la jurisprudence de la Cour de Cassation sus-visée. Divers arrêts de la Cour d'Appel de Tunis ont d'ailleurs été antérieurement rendus en ce sens (2).

*
**

4°) Radiation de l'employeur :

L'adhésion à une caisse étant obligatoire pour les employeurs exerçant une des

(1) « La restitution ne porte que sur les effets provenant de l'infraction qui a motivé les poursuites » (Cass. Crim. 4 avril 1944, Bull. Crim. 103).

(2) Cour d'Appel de Tunis 16 juin 1950 M.P. c. Ch.. R... et 10 décembre 1951, M.P. c. Ch. R.

activités professionnelles visées à l'art. 1 du D. B. du 8 juin 1944, la question pouvait se poser de savoir si la radiation d'un membre était une sanction admissible ; Faute d'une autre caisse à laquelle l'adhérent radié puisse s'inscrire, pouvait-on le mettre délibérément en marge de la légalité, lui dire qu'il devait être inscrit à une caisse et en même temps l'en écarter ? Le problème a été examiné à propos du caractère obligatoire de l'affiliation aux Caisses de Compensation (1), et il a déjà été indiqué que la légitimité de la radiation, quelque peu discutable sur le plan de la logique de l'institution, ne pouvait cependant faire de doute au regard des textes. Il est inutile d'y revenir.

Il suffit de signaler que la radiation lorsqu'elle est dûe à l'inobservation des obligations imposées à l'employeur n'a jamais un caractère irrévocable. Les statuts de chacune des Caisses prévoient en effet la réintégration de plein droit de l'employeur défaillant dès que celui-ci s'est remis en règle avec l'organisme dont il dépend. La radiation vise donc moins à écarter un membre qu'à faire pression sur sa volonté ; la radiation va l'exposer en effet à des poursuites supplémentaires, à des dommages intérêts possibles, faute d'être inscrit à une caisse. Par là, la radiation constitue bien une sanction supplémentaire qui peut être particulièrement énergique et efficace.

(1) Voir ci-dessus page 81.

SECTION II

RELATIONS DES CAISSES AVEC ATTRIBUTAIRES ET ALLOCATAIRES

I.) **Les obligations des attributaires et allocataires :**

Les allocataires ont essentiellement des droits ; l'obligation d'en justifier en est la normale contre-partie.

Deux conditions essentielles sont en effet impliquées par la loi pour que soit ouvert le droit aux allocations familiales :

— a) Il faut que l'attributaire soit un salarié (art. 1 du D. B. du 8 juin 1944), il devra donc justifier d'un contrat de travail ;

— b) Il faut qu'il ait des enfants à charge dans les conditions fixées aux art. 3 et 4 du même décret. Il devra donc justifier de ces charges.

Sans doute directement à l'égard de la caisse est-ce l'employeur qui doit assumer l'obligation de justifier des droits de ses salariés. Mais c'est en qualité d'intermédiaire et il est bien évident qu'en ce qui concerne plus spécialement les charges familiales, c'est en définitive le salarié qui doit, et qui seul peut fournir à l'appui de ses prétentions, les justifications utiles.

**

A) **Justification du contrat de travail :**

La production du contrat de travail constituera évidemment la preuve par excellence. Mais la pratique révèle qu'il est peu de cas où l'embauche se trouve consignée dans une convention écrite et l'absence assez généralisée d'instrumentum pose la question de la justification du contrat de louage.

Cette justification, l'employeur est sans doute à même de la produire et la simple déclaration de salaire vaut un aveu implicite suffisant (1). Cet aveu pourra revêtir la forme d'un aveu expresse verbal ou littéral (lettre, attestation) ou d'un aveu judiciaire.

(1) Sur le principe que l'allocataire doit rapporter la preuve de son salariat : Trib. de Tunis 17 mars 1951, Tahar Eddine c. CICAFTU non publiée ; et Cour d'Appel de Tunis 21 avril 1952 CICAFTU c. Ali ben Ahmed Donib, non publié. — ce même arrêt déclare que le contrat de louage ne peut résulter de la seule adhésion de l'employeur à la caisse ; ce point ne saurait faire de doute. Il considère encore que le contrat de louage ne peut résulter du paiement des cotisations par l'employeur ; si ces cotisations avaient été versées sur une déclaration de salaires de l'employeur mentionnant nominativement l'allocataire et les salaires par lui perçus, la décision paraîtrait critiquable : comment contester que la déclaration de salaire constitue un aveu suffisant par l'employeur du salariat invoqué, sauf à la caisse à en prouver le caractère fictif, ce qui semble avoir été le cas dans l'affaire soumise à l'affaire soumise à l'appréciation de la Cour : mais alors la charge de la preuve est renversée. Si par contre l'employeur a omis de faire figurer nominativement l'allocataire sur la liste de ses employés, le salariat n'est pas alors établi (Justice de paix, 1^{er} février 1952, Ali ben Farhat, c. Piétri, non publié).

Il arrive par exemple qu'une caisse conteste l'existence d'un contrat de travail à une personne prétendant à allocations; celle-ci assigne la Caisse et son employeur; ce dernier confirme à la barre du tribunal la réalité des contraventions de louage qui sont évoquées. Il est certain qu'il y a là une preuve suffisante du contrat. Sans doute peut-on supposer une connivence possible, mais elle ne saurait se présumer; la bonne foi seule se présume et l'aveu du patron (ou du prétendu patron), renversera la charge de la preuve en mettant la Caisse dans l'obligation d'établir le caractère mensonger de l'aveu.

A défaut de contrat écrit ou d'aveu du patron, le salarié pourra faire la preuve par tous autres moyens. Il pourra notamment arguer des feuilles de paie en sa possession; il pourra même établir en principe la véracité des engagements qui le lie par voie d'enquête et notamment par témoins. Mais en cette matière les tribunaux de la Régence se montrent d'une particulière prudence, non (il faut le reconnaître) sans de sérieuses raisons car il est ici de notoriété qu'il est assez aisé de trouver en toute cause, même mauvaise, les témoins nécessaires. Aussi souvent les tribunaux inclineront-ils plutôt à recourir à une expertise de la comptabilité commerciale du patron, susceptible (quand elle existe) de révéler l'existence du salariat invoqué.

Parfois encore les salariés ont prétendu prouver leur contrat de travail par la « carte de légitimation ». Cette carte est délivrée par certaines Caisses aux attributaires qu'elles ont en charge : la carte est établie sur la déclaration de l'employeur et la présentation par lui tant de la fiche individuelle que des justifications des charges de l'attributaire. A l'origine la carte implique donc bien la reconnaissance formelle par l'employeur et même par la Caisse (sous réserve de vérifications) de l'existence d'un contrat de travail. En principe ces cartes doivent ensuite être mises à jour et porter mention des employeurs successifs de l'attributaire. Mais il est évident que le jour où il y a discordance entre la déclaration patronale qui ne porte plus mention de l'attributaire dans le cadre de son personnel et la carte de légitimation établie antérieurement, celle-ci ne saurait alors à elle seule prouver que le contrat est toujours en vigueur devant l'affirmation implicite contraire de la déclaration patronale. En cas d'absence totale de déclaration, la carte de légitimation ne prouvera évidemment rien de plus. Mais dans ce cas il appartenait du moins à la Caisse de mettre en fait l'employeur défaillant dans l'obligation de faire sa déclaration, ce qu'elle a le moyen de faire, comme il a été indiqué plus haut. (1)



Une question subsidiaire se pose ici. Le salarié ayant prouvé l'existence du contrat de travail, est-il encore tenu de prouver l'existence du travail effectif que ce contrat implique ? Cette prétention a été parfois soutenue par les Caisses. Mais elle ne paraît pas fondée. Le contrat de travail suppose le travail et l'établit jusqu'à preuve contraire. Ce qui signifie que le contrat de travail, une fois démontré, renverse la charge de la preuve : c'est à la Caisse d'établir que le contrat est fictif et qu'en réalité aucune des obligations qu'il est supposé reconnaître n'est exécutée.



B) Justification des charges de famille :

Une fois son salariat établi, celui qui prétend à obligations doit encore justifier des charges familiales qu'il invoque. Certaines de ces justifications sont de-

(1) Voir ci-dessus page 114.

mandées pour tout enfant quel que soit son âge. D'autres ne deviennent exigibles que dans la mesure où les enfants sont des mineurs de 14 à 21 ans.



1°) Justifications dues en tout état de cause.

Ces justifications ont deux objets :

- a) Etablir l'âge, la filiation et l'existence des enfants qui sont déclarés bénéficiaires.
- b) Etablir le lien de droit ou de fait existant entre attributaire ou allocataire et enfants bénéficiaires.



a) L'âge et l'affiliation s'établissent par un extrait de naissance. Nous verrons plus loin en fait que souvent aucun état civil n'existe et qu'il y a là une difficulté certaine quant à l'appréciation des droits des attributaires. Il faut en effet recourir à des jugements déclaratifs de naissance basés sur des enquêtes et des actes de notoriété. Et si scrupuleux que soient les actes et enquêtes, quelles que soient les garanties de la procédure, il apparaît que la date de naissance ainsi judiciairement fixée n'est pas en fait (sinon en droit) d'une certitude rigoureuse.



Quant à l'existence même de l'enfant, elle est établie par un certificat de vie.



b) Les liens existant entre l'attributaire et les enfants pouvant être de plusieurs sortes, aux termes de l'art. 3 du décret beylical du 8 Juin 1944, les justifications qui en seront fournies varieront suivant leur nature. S'il s'agit d'une filiation légitime, des actes d'état civil suffiront : le père ou la mère attributaire n'auront qu'à produire un acte de naissance de leur enfant ou le livret de famille. Les grands-parents auront en plus à produire un acte de naissance de leur propre enfant auteur du petit-fils ou de la petite fille au nom duquel ou de laquelle ils prétendent au droit à allocations : ils devront justifier encore des raisons pour lesquelles les parents n'ont pas leurs enfants à charge (décès, absences, etc....).

Si l'enfant à charge est un enfant du premier lit de son époux, l'attributaire devra en outre produire son acte de mariage avec l'auteur de l'enfant. Il lui faudra encore établir que ce mariage n'a pas été dissous, ce qui en cas de divorce résultera suffisamment de l'absence des mentions marginales à l'acte de mariage. Mais ce qui ne pourra découler en cas de mariage entre musulmans, que d'un acte de non-répudiation.

Il est ici sans intérêt de poursuivre cette énumération.

Le frère, la sœur, l'oncle, la tante devront de même par des pièces d'état civil démontrer le lieu de famille invoqué. D'autre part, le décret n'ouvre droit à allocations aux collatéraux que dans la mesure où ils ont recueilli l'enfant et en assument seuls la charge effective et permanente : il y a donc là un ensemble de circonstances de faits qu'ils devront également établir soit par des attestations des autorités locales, soit par tous autres moyens ; mais il apparaît tout de suite que là le terrain de la preuve est moins sûr et les prétentions soutenues plus aisément sujettes à discussions. Toutefois il faut signaler que les

Caisses demandent parfois qu'il soit justifié de la charge effective et permanente invoquée par un frère, une sœur, un oncle ou une tante au moyen d'un acte de tutelle. Si la production d'une telle pièce peut en effet constituer un commencement de preuves appréciables de la charge effective et permanente, dans la plupart des cas elle n'est pas cependant déterminante, la tutelle n'entraînant pas obligatoirement pour celui qui l'assume la charge du pupille.

Par contre la non-production de l'acte de tutelle n'autorise aucunement la Caisse à refuser le bénéfice des allocations si par ailleurs le collatéral établit la charge effective et permanente qu'il assume seul. Nullé part le décret ne décide en effet que ce collatéral doit en plus être le tuteur de l'enfant bénéficiaire.

**

Un certain nombre de problèmes sont posés par les particularités du droit musulman ou du droit rabbinique non seulement pour les Tunisiens mais pour certains Etrangers, Marocains, Lybiens, Français Musulmans d'Algérie. Il ne peut être question de reprendre ici toutes ces particularités mais il est intéressant de signaler quelques-unes des plus importantes et des plus courantes.

Tout d'abord en droit musulman, un homme a droit d'avoir jusqu'à quatre épouses légitimes : il est évident que les enfants de chacune d'elles bénéficieront également des allocations familiales sous réserve de la justification de leur filiation légitime. Or ici une seconde particularité intervient : le mariage musulman n'est pas forcément passé devant un officier d'état civil : il faut même dire que c'est l'exception qui n'est guère suivie que par certains Français Musulmans d'Algérie (F.M.A.) et qu'en général les Musu'mans répugnent à y recourir. Le mariage peut être même en principe valablement conclu devant témoins et la preuve du mariage pourra alors se faire par simple témoignage de ceux qui ont assisté en personne au mariage : ces témoignages seront recueillis, soit devant le juge, soit par acte de notoriété devant le cadi. Mieux encore : un mariage ancien pourra être établi par commune renommée s'il n'y a pas de présomption contraire. Dans tous les cas un témoignage unique est inopérant, la pluralité des témoignages est indispensable.

Sans doute faut-il indiquer à ce sujet que ce mode de mariage conclu suivant « l'Orf » ou coutume locale ne se pratique plus guère que dans les campagnes : un « avis important » a même été publié au Journal Officiel Tunisien du 11 Octobre 1949 par lequel le Ministère de la Justice Tunisienne avisait que les mariages ainsi conclus ne seraient plus admis par les tribunaux ni par les services administratifs et invitait les intéressés à faire établir par le Tribunal du Charaâ une « boïna » (notoriété de mariage). Mais, il ne semble pas que cette invitation ait été toujours suivie.

Il a été fait plus haut allusion à la faculté de répudiation réservée au mari en droit musulman. Cette faculté entraînera lorsque la preuve du mariage sera nécessaire, l'obligation de justifier de la non-répudiation.

La notion de filiation naturelle est inconnue du droit musulman. A fortiori celle de reconnaissance d'enfant naturel et les dispositions prises à cet égard par le décret du 8 Juin 1944 paraissent donc sans application. Mais comme le droit aux allocations est également reconnu aux personnes ayant la charge effective et permanente d'enfants recueillis, aussi bien que d'enfants naturels reconnus, la notion d'enfants recueillis permettra en général de suppléer dans la pratique à cette particularité du droit musulman.

Une autre particularité importante du droit musulman (et d'ailleurs du droit

rabbinique) est l'ignorance de la notion juridique d'adoption, du moins tels que nos droits occidentaux la conçoivent : les versets 4 et 5 de la sourate 33 du Coran ne prévoient en effet entre adoptant et adopté ni prohibition du mariage (1), ni part héréditaire. Toutefois si l'adoption n'engendre en droit musulman aucun lien de parenté civile elle fait naître du moins à la charge de l'adoptant une obligation morale qui importe au regard de la législation sur les allocations familiales. Sauf à justifier de cette adoption, il semble donc qu'elle devrait entraîner pour l'adoptant salarié le droit aux allocations dans le cadre de l'art. 3 — 3^e du D.B. du 8 Juin 1944. Mais il faut admettre que s'il est nécessaire de s'en tenir au sens strict des mots, il est sans doute mal aisé de donner un texte visant « l'adoption » une portée aussi extensive.

Indiquons encore que le droit, pour l'épouse survivante, à la tutelle légale de ses enfants est également ignorée du droit musulman. La femme ne peut être tutrice de ses enfants qu'à titre testamentaire ou par désignation du juge ou du cadi après avis du conseil de famille. Quoi qu'il en soit, à défaut, si l'auteur décède de l'enfant était salarié, les allocations seront perçues en vertu des dispositions de l'article 10 du décret; et si c'est l'auteur survivant qui est salarié, l'enfant y aura encore droit, par application des dispositions de l'art. 3 — 1^o.

Mais une autre question se pose : la tutelle en droit musulman n'est constitué qu'au seul point de vue de l'administration des biens du mineur et non de l'obligation de prendre soin de la personne du pupille (sauf en droit kabyle en Algérie et Tunisie, ou berbère au Maroc) : Dès lors la tutelle musulmane suffit-elle, à elle seule, à justifier des prétentions à allocations familiales ?

Il serait aisé de multiplier ces exemples : ils entraîneraient trop en dehors du sujet ; mais il importait ici de faire toucher du doigt les difficultés propres à l'Afrique du Nord en général et à la Tunisie en particulier en ce qui concerne la nature et la **valeur des justifications** qui peuvent être demandées à une masse importante d'attributaires ou allocataires (70 % en chiffre rond) pour laquelle les textes, inspirés de lois françaises, ont peut-être été insuffisamment adaptés (2).

**

2^o) Une fois établis la naissance, l'existence et le lien de droit tels que les admet l'art. 3^o du décret, la justification des charges de famille sera faite et s'il résulte de l'acte de naissance que l'enfant au nom duquel l'attributaire se prévaut d'un droit, a moins de 14 ans, ces justifications seront suffisantes.

Mais s'il s'agit d'un mineur de 14 à 21 ans, le droit à allocations n'étant plus ouvert que dans les cas strictement énumérés à l'art. 4 du décret, il conviendra de justifier de l'un de ces cas. L'art. 21 du décret a énuméré les justifications à produire. Il suffit d'en citer le texte :

(1) Le prophète lui-même ayant solennellement adopté devant la pierre noire de la Kasha, après l'avoir affranchie, son esclave du nom de Zeid lui avait choisi comme épouse une musulmane du nom de Zeineb. Mais ayant rencontré Zeineb quelques années plus tard, Mohamed fut frappé par sa beauté. Zeid répudia alors Zeineb pour la laisser à son bienfaiteur. L'événement était sur le point de faire scandale. Mais Allah vint au secours de Mohamed et lui révéla le verset 37 de la Sourate XXXIII dont la fin est ainsi conçue... « Lorsque Zeid prit un parti et résolut de répudier sa femme, nous l'unîmes à Toi par le mariage afin que ce ne soit pas pour les croyants un crime d'épouser la femme de leurs fils adoptifs après leur répudiation. »

(2) Sur le droit musulman : Précis de Droit musulman de Bousquet (Maison du Livre, Alger) — Traité de Droit Musulman et Algérien de F. Dulout T. II (Maison du Livre, Alger) sur le droit israélite : « Statut Personnel des Israélites de Tibi » (Guénard et Frauché tdit. Tunis).

Les divers problèmes de droits musulmans signalés ici quant à leur incidence sur les allocations familiales ont été posés et examinés en particulier, pour l'Algérie, par le Comité Technique Algérien des Allocations Familiales dans une série de notices, notamment pour le mariage et la répudiation, notices N^{os} 44, 84, 92 — pour la filiation naturelle, notice 85 — pour l'adoption, notices 54, 95, 113 — pour la tutelle, notice 56.

Art. 21. — « Les institutions agréées ne sont tenues de verser les allocations familiales pour les enfants ayant dépassé l'âge de quatorze ans et n'ayant pas encore atteint l'âge de dix-huit ans (ou vingt-et-un ans) que si le père ou la mère, l'ascendant ou l'ascendante à la charge duquel est l'enfant produit à l'institution par l'intermédiaire de l'employeur.

a) « Si l'enfant est en apprentissage, une attestation signée du maître indiquant les conditions de l'apprentissage, l'institution pouvant, à tout moment, faire vérifier l'exactitude de cette déclaration ;

b) « Si l'enfant poursuit ses études, un certificat du chef de l'établissement d'enseignement ;

c) « Si la jeune fille remplace sa mère décédée, un certificat de décès de la mère ainsi qu'une attestation visée par les autorités administratives locales et certifiant qu'elle vit sous le toit familial ;

d) « Si l'enfant est atteint d'infirmité ou de maladie chronique, un certificat de l'établissement où il est hospitalisé ou, s'il n'est pas hospitalisé, un certificat du médecin traitant. Dans tous les cas, l'institution peut subordonner le paiement de l'allocation à la production d'un certificat délivré par un médecin de son choix. »

II. — Les obligations de la Caisse :

Les obligations de la Caisse à l'égard de l'allocataire se ramènent à une proposition simple : elle doit lui verser les allocations familiales dans la mesure où il justifie de son droit.

Dans quel cas la Caisse pourra s'y refuser ?

De toute évidence si l'employeur a omis d'adhérer à la Caisse. Aucun contrat ne la lie et si légitimes que puissent être les prétentions d'un salarié chargé de famille, ce dernier n'aura dans ce cas d'autres ressources que de se retourner vers son patron négligent pour lui demander directement compte des allocations auxquelles il a droit, sans préjudice des poursuites pénales et civiles qu'il peut provoquer pour contraindre à l'avenir son employeur à se conformer aux prescriptions de la loi. Il va sans dire que la solution sera la même si l'employeur a été exclu de la Caisse dans les conditions prévues à l'art. 17 — 5° (1).

Dans l'hypothèse où l'employeur est adhérent, il ne s'en suivra évidemment pas que les allocations seront dues ipso facto. Celui qui y prétendra devra également avoir établi, dans les conditions indiquées plus haut (2), l'existence d'un lien actuel de salariat et l'existence de ses charges de famille. Mais si les justifications prévues à cet égard ont été produites, la charge de la preuve se trouvera renversée ; et si la Caisse prétend nonobstant refuser le service des allocations, ce sera à elle qu'il appartiendra d'établir l'insuffisance ou la fausseté des justifications produites.

Intervient alors une autre hypothèse : l'employeur adhérent a reconnu le

(1) Sur ce point, la jurisprudence est constante : « attendu que le salarié ne peut en effet avoir d'action contre une Caisse d'Allocations Familiales qu'autant que son employeur est adhérent à cette Caisse » (Trib. de Tunis 14 Juin 1952 Srour c/CICAFTU non publié) et il en est ainsi même si le défaut d'adhésion est dû au refus par la Caisse de recevoir l'adhésion de l'employeur ; sauf à ce dernier à se pourvoir comme il avisera contre cette décision de la Caisse s'il s'y croit fondé (même jugement).

(2) Ci-dessus page 128 s.

salariat et transmis à la Caisse les justifications des charges familiales de chacun de ses employés. Mais en fin de trimestre il néglige de faire ses déclarations de salaires ou est simplement en retard pour le faire. Les salariés vont-ils en pâtre ? La Caisse sera-t-elle en droit d'opposer à ceux-ci l'ignorance dans laquelle elle est de la situation des attributaires au cours du trimestre écoulé ? Il a déjà été répondu plus haut par la négative à cette question (1). Le service des allocations ne saurait par la faute de l'employeur subir des à-coups : il doit être fait crédit à la situation signalée antérieurement par cet employeur et aux prétentions de l'allocataire qui reste aux yeux de la loi la personne pour qui elle est faite et pour qui l'allocation a un caractère alimentaire. La Caisse est couverte par des dispositions qui lui permettent de faire retomber la charge de l'ignorance dans laquelle elle est laissée sur celui qui en est l'auteur : elle doit user de ces dispositions. Au surplus s'il se révèle qu'un allocataire a ainsi perçu ce à quoi il n'avait pas droit, la Caisse dispose encore d'une action certaine en répétition, que l'allocataire ait ou non été de bonne foi.

Admettre la solution contraire, c'est oublier semble-t-il l'esprit de la loi qui, en substituant aux employeurs des Caisses de Compensation dans le service des allocations, entend non seulement assurer une répartition des charges sociales entre les employeurs mais encore de meilleures garanties aux allocataires dans la régularité du versement du complément de salaire familial. Comment justifier en outre que les Caisses conservent par devers elles (2) le montant d'une taxation d'office supérieure à la cotisation patronale telle qu'elle devrait être calculée sur une déclaration régulière faite après coup, si ce n'est pas pour leur permettre de verser les allocations, sans crainte d'être par la suite à découvert ?

Reste une dernière hypothèse : celle où l'employeur adhère à fait ses déclarations mais a omis de verser la cotisation patronale correspondante.

Il est bien évident que s'il faut admettre le point de vue qui vient d'être développé, il ne s'agit là que d'un cas particulier de l'hypothèse précédente. Si la Caisse est tenue aux allocations à défaut de déclaration trimestrielle patronale, elle doit l'être a fortiori lorsque cette déclaration lui est faite ; elle ne risque même pas dans ce cas, en principe, de verser au-delà de ce qui est dû et il lui appartient de procéder au recouvrement de la cotisation patronale. Jusqu'à radiation de l'employeur défaillant, elle demeurera liée par le contrat d'adhésion et restera par suite débitrice : Le recouvrement de la cotisation patronale n'est pas pour elle seulement un droit mais un devoir. Cotiser pour l'employeur ne résulte pas seulement d'un engagement contractuel, cela résulte d'un engagement contractuel dont la loi fait une obligation ; et la Caisse est là pour veiller au respect de la loi. Comment la Caisse aurait-elle ainsi la charge impérieuse de recouvrer les cotisations sans avoir celle socialement capitale de verser en contre-partie les allocations ?

III. — Contrôle et sanctions :

De même que la bonne exécution des obligations patronales impose un contrôle, celle des obligations des attributaires et allocataires implique une surveillance. Enfin, qui dit « obligation » dit aussi en droit positif « sanction ».

(1) Ci-dessus page 114.

(2) Art. 30 § 3 in fine voir ci-dessus p. 121.

1°) Le contrôle à l'égard des attributaires et allocataires aura un double objet :

- vérifier la situation et les charges de famille ;
- effectuer un contrôle social de la famille.

Il y a peu à dire à ce sujet... ou peut-être y en a-t-il trop !

Dans son principe, cette vérification n'appelle en effet aucun commentaire : elle vise à s'assurer que les situations familiales sont bien conformes aux déclarations ; elle vise aussi à s'assurer que le salariat invoqué n'est pas fictif. Mais dans la pratique, les enquêtes que nécessitent ces recherches se heurtent souvent à des difficultés de faits importants dont il faudra plus loin dire un mot à propos des fraudes dont les Caisses sont trop souvent les dupes (1).

*
**

Le contrôle social de la famille présente un tout autre aspect. Il ne s'agit plus alors de déterminer si les charges déclarées sont réelles, mais si les allocations atteignent leur objectif, si elles sont réellement employées à l'entretien des enfants à charge et à l'amélioration de la situation familiale. Sous cet angle, le contrôle tout aussi utile prend en outre un aspect social plus élevé et par suite plus passionnant : Il ne s'agit plus seulement de vérifier et d'apprécier : il s'agit d'aider, de conseiller et d'assister.

Et c'est alors l'œuvre de l'assistance sociale des Caisses, encore insuffisante aujourd'hui par rapport à l'œuvre grande à accomplir mais qui a déjà réalisé un effort des plus louables dans ce domaine.

*
**

2°) Les sanctions des obligations des attributaires et allocataires se traduisent par :

- a) le refus du versement des allocations, ou en cas de trop perçu, par une action civile en répétition.
- b) en cas de fraude dans les déclarations par des poursuites pénales, notamment pour escroquerie.

(1) Voir ci-dessus page 187.

CHAPITRE III

ASPECTS JURIDIQUES DES CAISSES

Pour terminer le tour d'horizon sur l'organisation de la compensation, il reste à en étudier maintenant quelques aspects juridiques.

Quelle est tout d'abord la forme juridique des Caisses ?

Quelle en est la nature ?

Quelle en est la nationalité ?

SECTION I

FORME JURIDIQUE

Aux termes de l'article 16 du Décret Beylical du 8 Juin 1944, une caisse ne peut être agréée que si elle possède (entre autres conditions), **la personnalité civile** ou participe de la personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée.

- a) Une personnalité civile.
- b) Un agrément par le gouvernement.

Tels sont les deux traits qui vont marquer de leur empreinte l'aspect juridique des Caisses. Il faut ici reprendre chacun d'eux.

**

A) **Personnalité civile des Caisses :**

Pour accéder en fait à la personnalité civile chacune des trois caisses s'est constituée sous forme d'association, déclarée conformément au décret beylical du 5 Août 1936.

Dans ses grandes lignes, le régime des associations en Tunisie est inspiré de celui de la loi française du 1^{er} Juillet 1901 (1). Une différence est cependant à signaler : les associations se forment sans autorisation (du moins est-ce le principe posé par le texte du décret), mais elles doivent être déclarées à la Direction des Services de la Sécurité et leurs statuts doivent recevoir le visa du Délégué à la Sécurité Générale de la Tunisie. A la demande de visa, l'administration peut ne pas répondre et son silence prolongé pendant une durée de trois mois équivaut à un refus. Sans doute ce refus est-il susceptible d'un recours gracieux adressé au Résident Général. Mais il n'en demeure pas moins que par ce biais, c'est directement un régime d'autorisation administrative qui existe pour les associations puisque, faute de déclaration et faute de visa, l'article 15 du décret précise qu'elles sont inexistantes : qu'est-ce en définitive qu'une association qui n'a d'existence que grâce à un visa de l'administration libre de le refuser, sinon une association autorisée ? Il s'en suit donc que dans leur création les associations sont soumises à un contrôle très efficace de la puissance publique (2) ; par contre moyennant ce visa les associations jouissent en Tunisie d'une capacité juridique qui leur permet sans aucune autorisation spéciale d'ester en justice, d'acquérir à titre onéreux, de posséder et administrer :

- 1°) les cotisations de leurs membres ;

(1) C'est sous le régime de la loi du 1^{er} Juillet 1901 que les caisses d'allocations familiales s'étaient constituées en France dès avant la loi du 11 Mars 1932.

(2) Rappelons qu'en France les associations se constituent régulièrement sans déclaration ; la déclaration qui n'est que facultativement faite n'a pour objet que de donner à l'association constituée, la personnalité civile et une certaine capacité juridique, sans qu'il y ait besoin de visa et à fortiori sans que l'existence même de l'association soit suspendue à une approbation administrative donnée sous forme de visa ou sous toute autre forme.

2°) le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion des membres ;

3°) les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent.

Comme en France elles ne sont pas autorisées à recevoir les dons et legs et devraient pour y prétendre obtenir d'abord la reconnaissance d'utilité publique.

**

Dans ce cadre juridique, les caisses se sont constituées sous forme d'associations patronales. En cela elles ne diffèrent point des anciennes caisses d'allocations familiales françaises. Le Décret Beylical du 8 Juin prévoyait dans son article 17—7° la collaboration possible à la gestion des caisses des représentants des chefs de famille allocataires. Mais aucune des caisses n'a jusqu'à maintenant fait appel à cette collaboration. Ce sont des organismes dont l'administration et la gestion sont strictement patronales ; les adhérents sont des employeurs et ce sont ces employeurs qui, réunis en assemblées générales, élisent le conseil d'administration des caisses.

Ce principe de gestion patronale reste un trait d'autant plus certain de l'organisation actuelle en Tunisie que la Caisse de Surcompensation n'a pas été créée, elle dont l'administration devait être assurée par un conseil tripartite composé notamment de membres désignés par les organisations ouvrières (art. 23 du décret).

**

Associations déclarées, les caisses ont incontestablement la personnalité juridique ; et cette personnalité est évidemment distincte de celle de ses membres ; c'est du moins ce que la Cour de Cassation a décidé dans un arrêt sur lequel il va falloir bientôt revenir. Mais ici se pose le problème particulièrement grave de savoir quel est le sens et la nature même des personnes morales en général et des personnes morales en Tunisie en particulier.

On sait que diverses théories partagent encore d'éminents auteurs sur cette question (1) : la personne morale est-elle un pur concept, **un être fictif**, mais à laquelle une fois admise s'attachent tous les droits reconnus à la personne physique ? Ne faut-il voir derrière elle **qu'une masse de biens collectivement passédés** par un groupe d'hommes ? Faut-il, comme il est plus généralement admis aujourd'hui en France, voir dans la personne morale **une réalité technique** susceptible d'une volonté et d'une activité propre, indépendante des membres qui la composent ? On fait observer en Tunisie que la notion de personnalité morale indépendante est une notion qui échappe entièrement au droit tunisien traditionnel et notamment au Code des Obligations et Contrat qui ne connaît que l'individu sans personnalité propre. Dès lors ne faut-il pas tenir compte en ce pays de l'évolution moins avancée des conceptions juridiques en la matière et faut-il voir en la personne morale cette « réalité technique » douée de volonté et d'activité propre, généralement reconnue en France ? Ne faut-il pas au contraire tenir simplement compte de cette propriété collective et de cette idée de simple indivision qui seules caractériseraient la personne morale pour donner aux membres qui la composent une influence plus directe sur sa nature et notamment sa nationalité ? C'est un problème qu'ici il faut simplement poser et auquel il conviendra de revenir plus en détail précisément à propos de la nationalité des Caisses.

**

(1) Laurent, Principe de Dr. Civ. Français, 1.287 ; Ducrocq, Droit Administratif, 7^{me} Edit. IV 296 ; Planiol, Traité Élémentaire I n° 3 017 ; Aubry et Rau, I 54 ; Josserand Cour I 662 S. ; Confinet, Introduction à l'Étude du Droit Civ. n° 460 ; Barthélémy, Traité de Droit Administratif, 10^{me} Edit. p. 24

B) L'agrément des caisses :

L'association constituée, déclarée, les statuts visés, il reste à obtenir l'agrément du Secrétaire Général du Gouvernement. Il a été indiqué comment et dans quelles conditions.

Il reste ici à déterminer la portée juridique de cette formalité supplémentaire.

Il faut observer tout d'abord qu'elle ne fait pas double emploi avec le visa des statuts délivré par le Délégué à la Sécurité Publique (1) ; celui-ci a pour objet de permettre à l'Administration un contrôle discret des buts que l'association se propose et de s'assurer qu'ils ne sont contraires ni aux lois, ni aux bonnes mœurs, ni à l'ordre public ; elle permet aussi sans doute un certain contrôle politique des activités privées. Et tout ceci explique que cette mission soit confiée au Délégué de la Sécurité Publique, L'agrément lui, a une tout autre signification et une tout autre portée.

Sans doute en premier lieu, est-ce aussi une opération de contrôle des buts de l'association et des moyens qu'elle se propose de mettre en œuvre pour les atteindre. Mais ce contrôle s'opère cette fois non plus sous l'angle propre à la sécurité publique, mais sous celui du rôle social que l'institution doit remplir ; le contrôle ne se contente plus d'examiner l'esprit et le but de l'association, il dissèque les statuts pour rechercher s'ils répondent bien aux sept points de l'art. 17 du décret du 8 Juin 1944, et si le groupement satisfait aux cinq conditions de base de l'art. 16. Il y a en quelque sorte un examen technique de l'association dont se désintéresse la Sécurité Publique. Mais ne faut-il pas y voir davantage ? Si en effet l'agrément se réduisait, en définitive à un examen même très poussé de la conformité à la loi du groupement projeté, l'opération pourrait fort bien se ramener à un simple visa ; et si la Sécurité Publique n'était pas considérée comme compétente pour le délivrer sous l'angle social, le directeur de la Main-d'œuvre et de la Prévoyance Sociale aurait certainement qualité pour le faire. En fait c'est au Secrétaire Général du Gouvernement lui-même qu'il appartient de procéder à l'agrément.

Et son intervention gouvernementale n'a pas là pour unique objet de « viser », de délivrer une simple autorisation de fonctionner mais « d'agréer ». Son intervention n'est pas une estampille ; elle est une investiture gouvernementale ; et cette investiture est donnée par un arrêté secretarial, non par un simple arrêté de Direction. C'est cet arrêté qui fait accéder l'association à une certaine vie publique dont il conviendra de déterminer la nature, mais dont la réalité ne saurait être contestée ; les caisses agréées, en effet acquièrent alors divers privilèges de puissance publique susceptible de conférer ces droits exorbitants aux caisses jusque là simples associations privées. En France, les Caisses d'Allocations Familiales connaissent l'agrément sous une forme et avec des conséquences sinon analogues du moins comparables. L'article 74-a, du Code du Travail (livre I, Titre II, Chapitre 5), précise que les Caisses de Compensation sont « agréées » par le Ministre du Travail ; leurs statuts et leurs règlements intérieurs sont soumis à son approbation (art. 4 de l'ordonnance du 19 Octobre 1945 portant statut de la mutualité et art. 38 du décret du 8 Juin 1946) ; leur siège est déterminé par un arrêté du même ministre (art. 19 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité Sociale modifié par la loi du 21 Février 1949). Ainsi reconnues, investies, prises en compte, les caisses fonctionnent avec l'appui de la puissance publique et les privilèges qu'elle lui confère.

(1) On pourrait cependant se demander si l'agrément n'y supplée pas car si la CICAFTU a fait sa déclaration à la Sécurité Publique le 8 Octobre 1945, aucune des deux autres caisses n'a accompli, semble-t-il cette formalité. Or jamais personne n'a songé à soulever l'irrégularité de leur constitution.

Faut-il aller plus loin encore et admettre que l'agrément va jusqu'à donner aux Caisses l'existence juridique ? Sans doute à défaut d'agrément les Caisses ne peuvent fonctionner ; cependant il ne s'agit point là d'un défaut d'existence. La personnalité civile, la capacité et l'existence juridique sont antérieures à l'agrément ; elles résultent de la simple constitution de l'association et de sa déclaration. Mais cette capacité juridique et cette existence sont en quelque sorte accordées sous condition suspensive et ne trouvent leur essor qu'avec l'agrément.

L'article 20 du décret prévoit que, si l'agrément est retiré, l'arrêté « fixe la date à laquelle le retrait d'agrément aura effet » et impose aux adhérents d'être « à cette date affiliés à une autre institution ». Le retrait d'agrément entraîne donc ainsi logiquement la dissolution ; Mais la fin de l'existence juridique ne résulte pas du retrait d'agrément qui ne peut pas plus mettre fin à la personne morale créée que l'agrément même n'a pu lui donner existence. Il faudra procéder à la dissolution du groupement et seul cet acte de dissolution éteindra sa personnalité civile.

SECTION II

NATURE JURIDIQUE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Quelle est la nature juridique des Caisses d'Allocation ? Faut-il s'en tenir pour l'apprécier au fait que les Caisses sont des groupements d'initiative privée constitués dans le cadre de la législation sur les associations ?

Faut-il au contraire mettre l'accent sur l'intervention du législateur qui en a rendu la constitution obligatoire et sur l'intervention de la puissance publique tant dans la consécration de ces organismes par la formalité de l'agrément que dans leur fonctionnement par le contrôle dont ils sont l'objet et les prérogatives exorbitantes du droit privé dont ils jouissent ?

Sont-ce en définitive des personnes morales de droit privé ? Sont-ce au contraire des personnes morales de droit public ? Sont-ils des Etablissements Publics ou d'Utilité Publique ?

Tel est le problème. Et comme la détermination de ces personnes comme les distinction qui les séparent entre elles sont parmi les questions délicates du droit administratif français, il convient d'abord de rappeler brièvement les principes de cette détermination et de cette distinction.

**

A) Rappel des principes généraux :

Etablissements Publics et Etablissements d'Utilité Publique ont entre eux ce trait commun sur lequel tout le monde s'accorde : ils ont l'un et l'autre un caractère d'utilité générale ou publique. Mais en théorie du moins, il devrait être aisé de les distinguer car les Etablissements Publics sont des personnes civiles de droit public créé pour la gestion de services publics spéciaux auxquels est conférée une certaine autonomie administrative, alors que les établissements d'utilité publique dûs à l'initiative privée, sont des personnes civiles de droit privé, auxquelles en raison de leur objet d'intérêt général, il a paru convenable de conférer une sorte de consécration officielle et une capacité élargie, entraînant en contre-partie un certain droit de regard des pouvoirs publics, une tutelle administrative atténuée. Tel est le principe ; et puisque nous nous trouvons devant une notion aussi essentielle que celle de la distinction entre personne de droit public et personne de droit privé, il semblerait que leur délimitation dut répondre à des caractères précis et indiscutables.

Suivant l'expression de Berthelmy (1), on ne devrait pas confondre « les francs-tireurs avec l'armée régulière ».

Or, si de nombreux critères ont été proposés, il apparaît au contact des réalités complexes que beaucoup de personnes morales se situent aux frontières du droit public et du droit privé et souvent même à « cheval sur cette frontière » (2) au point qu'il devient souvent malaisé de dire à quelle catégorie appartient tel ou tel établissement.

Parfois sans doute le législateur a expressément qualifié l'établissement, ce qui écarte, en général toute difficulté (3) ; mais très souvent le caractère public ou privé d'un établissement ne ressort pas clairement de la loi. Il convient alors d'en rechercher la nature. Quels seront dans ce cas les indices de distinctions ? Il faut les examiner :

a) Quant à la création de l'établissement ;

b) Quant à son autonomie ;

c) Quant à ses prérogatives.

a) **Quant à sa création** : la loi est toujours à l'origine d'un établissement public soit qu'elle organise elle-même le service public (4), soit qu'elle détermine les conditions de création et les règles principales de fonctionnement. Les établissements d'utilité publique sont au contraire d'initiative privée.

b) **Quant à l'autonomie de l'établissement** : Les établissements publics jouissent de l'autonomie financière ; ils disposent d'un budget propre mais leurs deniers sont à ce titre soumis aux règles de la comptabilité publique. Les deniers des établissements d'utilité publique restent au contraire des deniers privés.

Les établissements publics peuvent recevoir des subventions de l'Etat, les établissements d'utilité publique, habituellement ne le peuvent pas. Les agents des premiers auront, en général, le caractère de fonctionnaires, ceux des autres échapperont à cette qualification. Le contrôle administratif sera plus stricte pour les établissements publics, il prendra souvent le caractère d'un contrôle de gestion et d'un contrôle financier.

L'établissement d'utilité publique sera soumis à une tutelle plus souple et la gestion échappera, d'ordinaire, à cette tutelle qui vise moins à assurer le fonctionnement de l'institution qu'à garantir les tiers contre des abus éventuels.

c) **Enfin quant aux prérogatives de l'établissement** : l'établissement public jouit d'avantages et de prérogatives plus ou moins étendues qui sont la caractéristique de l'exercice de la puissance publique (5). Parmi ces prérogatives, celle de jouir d'un monopole, celle de taxer, celle d'obliger les tiers indépendamment de leur volonté, celle de recouvrer les créances par voie d'état de liquidation comme en matière d'impôt, celle de disposer d'agents assermentés, constituent sans doute les plus caractéristiques.

(1) Traité de Droit Administratif de Berthelmy. Edit. 1933, p. 41.

(2) Suivant l'expression de M. le Professeur Walline, « Manuel de Droit Administratif », Edit. 1946, p. 222 ; Sur cette importante question de la notion d'établissement public il faut aussi signaler M. Walline « Vicissitudes récentes de la notion de service public ». Rev. Adm. 1948, n° 5, p. 23 ; et la très intéressante thèse de Roland Drago « La crise de la notion d'établissement public », Paris 1950, Edit. Padoue.

(3) Walline a fait toutefois observer (Op. Cit. p. 219 s) que la distinction entre Etablissement public et d'Utilité Publique est une construction jurisprudentielle imaginée par la Cour de Cassation entre les années 1854 et 1896 et que des institutions antérieures à cette date peuvent avoir été établies sous l'étiquette d'établissement d'utilité publique alors qu'il s'agit de véritables établissements publics. (Arrêt Briscat 20-6-1919 D 1923-3-13). Mais la législation tunisienne postérieure à 1881 ne reflète pas ces confusions de vocables.

(4) Sur tous ces points : Repert, Prat, Dalloz V°. Etablissements Publics et d'Utilité Publique et Nouveau Répertoire ; Walline, Op. Cit. p. 219 et s.; Berthelmy, « Traité Élémentaire de Droit Administratif 139, Edit. 1933, p. 39.

(5) Notamment en France pour les Etablissements Publics Nationaux depuis la loi du 13 Juillet 1925 (art. 205).

Un établissement simplement d'utilité publique restant un établissement privé ne jouira pas en principe de prérogatives semblables.

*
**

Mais cette analyse effectuée, on sent déjà tout ce qu'elle comporte de nuances dans les caractéristiques données.

Or la réalité des faits amène encore souvent à y apporter des correctifs. Si en principe, par exemple, les agents des établissements publics sont des fonctionnaires, il arrivera souvent que le personnel comprenne des agents n'ayant pas cette qualité et comporte même, dans certains cas, des salariés régis par un contrat de droit privé : souvent aussi l'élection présidera à la création des organes d'administration et de direction. Si les règles de comptabilité publique régissent dans de nombreux cas les établissements publics, ces règles ne sont cependant pas absolues : des établissements d'utilité publique sont parfois susceptibles de recevoir des subventions d'Etat. Enfin ceux-ci peuvent encore recevoir certaines prérogatives de puissance publique comme les établissements publics.

Aussi un regard sur la doctrine et la jurisprudence permet-il de constater quelques flottements.

Parfois la jurisprudence a voulu retenir l'initiative de la création comme critère ; mais il existe des établissements à l'origine desquels se trouve une initiative purement privée et qui ont le caractère d'établissements publics (Conseil d'Etat 24-12-1937 D.H. 1938-185) alors que des caisses d'épargne fondées par décret sont de simples établissements d'utilité publique.

D'autres fois c'est « l'activité de l'établissement » qui a été retenu comme critère suivant que l'établissement gère un service public ou que son activité est de celle que peut normalement se proposer l'initiative privée. Mais d'un arrêt du Conseil d'Etat du 13 Mai 1938 (D.P. 1939-3 65), il apparaît qu'un organisme chargé de la gestion d'un service public peut avoir le caractère d'un établissement privé.

Devant cet état du droit, M. le Professeur Walline (Op. Cit. p. 221) estime qu'en définitive « le seul critérium possible de l'établissement public paraît être qu'il est doté de quelques privilèges de puissance publique », et il cite comme privilège « **le droit de lever des impôts, un monopole légal, la possibilité de contraindre les opposants à entrer dans l'établissement** ». Il ajoute alors « **le fait que le législateur a conféré à un de ces établissements un seul de ces privilèges, suffit pour faire présumer le caractère public** ». Mais il corrige la rigueur pourtant si rassurante de la règle qu'il pose en observant : « Dans chacun des cas d'espèce qui leur sont soumis, les Tribunaux apprécient le caractère public ou privé de l'établissement en tenant compte de tous les éléments en cause ». En fait le juge examine l'ensemble des règles d'organisation et de fonctionnement retenant entre autre **la tutelle administrative plus ou moins poussée et les privilèges de puissance publique dont dispose l'établissement** (1).

De plus en plus l'intervention de l'Etat dans les activités les plus diverses de la Nation, la tendance à la socialisation ou à la nationalisation en matière économique, ne sont pas faites pour éclairer la distinction que nous voudrions établir. La création d'organismes de tous genres entraîne, dans la détermination de leur nature, des difficultés croissantes du fait que leurs caractéristiques sont à la fois celles d'établissement public et d'établissement d'utilité publique. Si bien qu'il faut se demander si dans certains cas on ne se trouve pas devant des personnes de droit public d'un

(1) C.E. 21-5-1903 D.P. 1904 3-1 ; C.E. 29-4-1922 D.P. 1923 3-55° ; C.E. 20-12-1935 Rev. Dr Pub. 1936 p. 118 concl. La Tournerie ; Req. 2-3-1938 D.H. 1938-270 ; C.E. 1-7-1938 Sirey 1939 3-25 ; Civ. 5-3-1941 D.A. 1941-162 ; C.E. 27-2-1942 Sirey 1942 3-41.

genre nouveau innommé (1). Et c'est précisément cette question qu'il conviendra de se poser en définitive au sujet des caisses d'allocations familiales en Tunisie.

**

Quelle est dans cet état la nature juridique des Caisses d'Allocations en France ? Remanié par l'Ordonnance du 4 Octobre 1945 portant organisation de la Sécurité Sociale, le service des allocations familiales fut confié à une caisse unique par circonscription territoriale. D'autre part la gestion des caisses jusque-là purement patronale dut être assurée par des Conseils d'Administrations comprenant pour moitié des représentants élus salariés. Une loi du 21 Février 1949 vint confirmer définitivement l'autonomie de gestion des Caisses ; mais celles-ci n'en demeurent pas moins intégrées dans l'ensemble de la construction de la Sécurité Sociale. Dans ce cadre l'article 23 de l'Ordonnance du 4-10-1945 stipule que « les caisses d'allocations familiales sont constituées et fonctionnent conformément aux prescriptions de la loi du 1^{er} avril 1898 sur les Sociétés de Secours mutuels... » (2). A ce titre leurs statuts sont soumis à l'approbation du Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale. Leur gestion est contrôlée par les directions régionales de la Sécurité Sociale (art. 25 § 4). Elles disposent d'agents agréés et assermentés dont les P.V. font foi jusqu'à preuve contraire (art. 44 et 44 bis). Le recouvrement des créances peut se faire par voie d'état rendu exécutoire par arrêté préfectoral ; ce recouvrement est assuré par l'intermédiaire du percepteur du domicile du débiteur (art. 53 et 2). En résumé, nées pour une grande part de l'initiative privée, les caisses d'allocations familiales, après un effort d'unification et d'administration paritaire sont maintenant sous le régime légal de la mutualité, intégrée dans le cadre de ce vaste service public qu'est la Sécurité Sociale. En d'autres termes, la gestion de l'ensemble du service public de la Sécurité Sociale auquel sont intégrées les Caisses d'allocations familiales « est confié par la loi à des organismes privés dont le statut juridique « est celui des institutions mutualistes : le législateur a donc, semble-t-il, affirmé sa volonté de donner un statut de droit privé à l'ensemble de toute l'organisation de la Sécurité Sociale ce qui comporte logiquement l'aménagement d'une juridiction de l'ordre judiciaire pour connaître du contentieux de cette Sécurité Sociale » (3). Et c'est dans ces conditions que ce grand service public, qui par nature semblait commander un contentieux administratif, a reçu du législateur français un contentieux judiciaire de nature spéciale, confié à des « commissions de première instance » et des « commissions régionales d'appel » dont les décisions sont susceptibles de pourvoi en Cassation. Le caractère de service public n'en demeure pas moins. Et récemment encore une commission (4) jugeait que les difficultés qui peuvent surgir de l'application des statuts d'une caisse se rattachant à l'organisation générale et technique de la Sécurité Sociale et comme telles échappent à la compétence des commissions : « ces organismes créés pour la gestion d'un service public fonctionnent sous le contrôle administratif et financier de l'Etat et par suite tout ce qui a trait à leur organisation relève du contentieux du pouvoir de tutelle ».

La commission estimait encore qu'en la matière, la décision du ministre intervenue dans le cadre du contentieux de l'annulation « pourrait être déférée au Conseil d'Etat par la « voie du recours pour excès de pouvoir ».

(1) Ce qu'admet Walline Op. Cit. p. 224 à propos des Ordres de Médecins au sujet d'un arrêt C.E. 2-4-1943 : Dr Bouguen (S. 1944 3-1 note de Mestre).

(2) La loi du 1-4-1898 a été abrogée par l'Ordonnance du 19-10-1945 (Art. 89) portant statut de la Mutualité dont les dispositions sont substituées à la loi du 1-4-1898.

(3) Exposé des motifs de la loi du 24 Octobre 1946 sur la réorganisation des contentieux de la Sécurité Sociale, cité par Sumien dans « la réorganisation des contentieux de la Sécurité Sociale, Gaz. Pal. 1947-1 Doc. p. 19.

(4) Commission de la Sécurité Sociale de Villefranche-s/-Saône 11-12-1952, Gaz. Pal. 17-1-1953

En résumé, institution de droit privé, régi par le statut de la Mutualité, bénéficiant d'un contentieux qui lui est propre, mais intégré dans le cadre d'un grand service public et gérant un service public, telles apparaissent les Caisses d'allocations familiales en France. Et tel les a jugé la jurisprudence (Cour de Cass. 8 Juin 1942: Sem. Jurid. 1942 II. Voir aussi Conseil d'Etat 27 Juillet 1951. Sem. Jurid. 1952, II, 7211 et les intéressantes observations du Professeur Jean Rivero à la suite de cet arrêt).

**

B) Caractéristiques des Caisses en Tunisie :

A la lumière des principes rappelés plus haut, il reste à chercher la nature des caisses d'allocations familiales en Tunisie. Il faut observer d'abord que les conclusions auxquelles conduit l'organisation des Caisses en France sont intéressantes en raison des analogies certaines existant en Tunisie. Les différences sont du point de vue ici examiné des différences de détails. Deux toutefois paraissent devoir être soulignées, sauf à en interpréter ensuite le sens et la portée :

a) la première tient au caractère de l'agrément donné par acte du gouvernement, par arrêté du Secrétaire du Gouvernement et non par simple arrêté directorial (ou ministériel).

b) la seconde tient au fait qu'il n'a pas été établi un contentieux spécial confié à des commissions particulières : le contentieux des caisses est un contentieux judiciaire de droit commun.

Ces deux constatations peuvent amener à des conclusions diamétralement contraires, la première semblant attribuer un caractère public plus accusé aux caisses, la seconde paraissant reconnaître plus pleinement leur caractère privé. Ainsi il apparaît dès l'abord que le problème n'est pas (au contraire) plus simple en Tunisie lorsqu'on se propose de déterminer la nature des caisses d'allocations familiales.

**

Dès lors il faut se poser les questions classiques suivantes :

- sont-ce de simples associations ?
- sont-ce des établissements d'utilité publique ?
- sont-ce des établissements publics ?
- sont-ce des établissements sur genres encore inconnus.

**

1°) Sont-ce de simples associations privées ?

C'est le point de vue généralement soutenu par les caisses et, semble-t-il actuellement, par la jurisprudence de la Cour d'Appel de Tunis.

Il a été déjà dit que les Caisses se sont constituées sous l'empire du D.B. du 6 Août 1936 sur les associations, décret beylical qui s'inspire dans son économie générale de la loi française du 1^{er} juillet 1901, mais en subordonnant toutefois l'existence même de l'association à une déclaration obligatoire et à l'obtention d'un visa délivré par le Délégué à la Sécurité Générale de la Tunisie, moyen efficace de contrôle sur la création des associations.

Par ailleurs, point capital, les Caisses doivent obtenir de l'Administration l'agrément visé aux articles 16 et suivants du D.B. du 8 Juin 1944. Comment, dès lors, en présence de cette formalité supplémentaire que le législateur tunisien n'a instituée (notons-le en passant) que pour les Caisses d'allocations familiales, serait-il possible de soutenir que ces organisations ne sont que de banales associations de droit privé, sans plus ?

La création des caisses n'est pas laissée au caprice des initiatives privées : elles sont voulues, ordonnées par la loi, et l'administration a le devoir de s'assurer que la volonté du législateur est respectée, que les caisses constituées répondent au but visé par la loi, que leur formations et leur organisation répondent aux prescriptions de la loi ; l'usage du visa signalé plus haut pour les associations pourrait permettre à l'administration d'exercer utilement ce contrôle. En l'espèce cependant il ne lui suffit pas « d'admettre » les Caisses par simple visa : il faut les « agréer », les investir de certains droits et leur imposer certaines charges de puissance publique; c'est l'agrément seul qui justifiera les avantages et les prérogatives exorbitantes du droit privé dont les caisses jouissent en définitive. Il est le signe qu'il y a là autre chose qu'une simple association privée. Mais il reste alors à déterminer quoi.



2") **Sont-ce des Etablissements d'Utilité Publique ? ,**

Une première remarque s'impose : aucun texte ne les déclare d'utilité publique. Or cette notion n'est pas ignorée de la législation tunisienne (1) qui a plusieurs reprises a déclaré d'utilité publique des établissements divers (2). Mais il a été plus haut rappelé que dans le silence de la loi, il convenait de déterminer d'après ses caractères si l'établissement considéré devait néanmoins ressortir de cette catégorie juridique.

Or s'il faut s'en tenir au critère proposé par M. le Professeur Walline et retenu par une partie de la jurisprudence métropolitaine, il semble bien que les caisses ne peuvent à bon escient être reconnues simples établissements d'utilité publique. Car ces caisses jouissent en effet de privilèges nettement exorbitants du droit privé.

a) les caisses jouissent d'un monopole légal : sans doute le décret beylical ne limite-t-il pas expressément la création des caisses qui pourraient théoriquement se constituer en nombre indéterminé pour chaque profession, groupe de professions ou branche économique. Certaines de ses dispositions semblent même sous-entendre leur multiplicité puisque par exemple l'article 20 du D.B. du 8 Juin 1944 prévoit qu'en cas de retrait de l'agrément à une caisse, les employeurs adhérents devront s'affilier « à une autre institution ». Mais en fait, l'agrément n'a été accordé pour une profession, un groupe de professions, ou une branche économique donnée qu'à une seule caisse à l'exclusion de toutes autres. Il y a donc bien, avec l'agrément consenti de la puissance publique, attribution d'un monopole véritable.

b) les caisses dans l'hypothèse prévues à l'article 31 du même décret ont la possibilité de faire taxer d'office par le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale leurs adhérents défaillants.

Est-il besoin de rappeler que le droit de taxer constitue, au premier chef, un attribut de la puissance publique : sans doute ne sont-ce point les caisses elles-mêmes qui taxent ; elles ne peuvent que transmettre leur proposition au ministre et c'est le ministre qui taxe. Mais ce n'est pas une objection. Car pouvoir arbitrer soi-même ses propres créances suivant les modes du droit public ou pouvoir requérir la puissance publique pour qu'elle intervienne en ce sens, n'est-ce point là dans tous les cas un privilège exorbitant du droit privé ?

c) non seulement les caisses obtiennent la taxation de leurs créances mais elles obtiennent « le recouvrement par voie d'état de liquidation suivant la procédure

(1) L'art. 8 du décret beylical du 6 Août 1936 sur les associations prévoit expressément que les associations peuvent être déclarées d'utilité publique.

(2) C'est ainsi par exemple que les Chambres de Commerce qui en France sont considérées comme des Etablissements Publics, ont été déclarées d'utilité publique par la législation tunisienne ; entre autres, A. du 30 Mai 1906, art. 9 pour la Chambre de Commerce de Tunis.

tracée par le décret beylical du 1^{er} Novembre 1945 ». Rappelons qu'aux termes de ce décret ces états sont dressés par la caisse, visés par le président de son conseil d'administration et rendus exécutoires par le Ministre des Affaires Sociales. Ils sont ensuite signifiés et exécutés, sauf opposition, conformément aux dispositions du D. B. du 28 Décembre 1900 relatif au recouvrement des créances de l'Etat et les poursuites exercées par voie de contrainte conformément aux décrets sur l'enregistrement (D.B. du 19-4-1912, art. 32 pour les Européens et D.B. du 20-5-1899 pour les Tunisiens). Autant de traits qui caractérisent le mode de recouvrement des créances publiques et en particulier des impôts et taxes.

d) les caisses ont la possibilité de contraindre les employeurs à adhérer à leur institution. L'adhésion aux caisses est obligatoire ; les employeurs doivent justifier de leur affiliation (art. 27 du Décret sur les Allocations) sous les peines de droit pénal prévu à l'art. 30.

Il y a donc bien là tout un ensemble de traits qui apparaissent comme de très indiscutables privilèges de puissance publique et c'est le moment de rappeler cette phrase du Professeur Walline citée plus haut : « Le fait par le législateur de consacrer à un de ces établissements un seul de ces privilèges suffit pour faire présumer le caractère public et leur absence pour faire présumer le caractère privé ». Il semble donc que devant le faisceau assez impressionnant des privilèges énumérés plus haut et qui d'ailleurs ne sont pas les seuls mais sont les plus déterminants, il n'est pas possible de prétendre se trouver en présence d'établissements privés d'utilité publique.



3°) Sont-ce dès lors des Etablissements Publics ?

Cette qualification paraît répondre davantage à la nature des caisses en Tunisie. Résumons en effet :

a) la création des caisses est d'essence législative : la loi les a imposées à l'initiative privée ; aucune des caisses existantes n'avait été établie antérieurement à la loi sur l'initiative privée comme cela s'était vu en France avant la loi du 11 mars 1932.

b) la loi les rend obligatoires.

c) elle fixe les conditions de leur création ; elle précise les caractères auxquels les statuts doivent répondre.

d) les statuts doivent recevoir l'approbation de la puissance publique.

e) la loi impose aux caisses l'agrément du Gouvernement, formalité proprement établie pour elles et le retrait de cet agrément entraîne leur dissolution.

f) elle rend l'adhésion à ces caisses obligatoire et prévoit des moyens de contraintes pénales pour assurer l'adhésion des réfractaires.

g) une fois constituées et agréées, les caisses sont soumises au double contrôle administratif prévu à l'art. 29 ; d'une part du Directeur des Finances et d'autre part du Chef du Service du Travail, de la Main-d'œuvre et des Questions Sociales. Il appartient aux caisses de communiquer tout changement dans leurs statuts, de transmettre annuellement leur bilan et divers états, comme d'être prêtes à tout moment à faire la preuve, sur la réquisition du Secrétaire Général du Gouvernement que l'institution continue à satisfaire aux conditions imposées par la loi.

h) l'organisation complète de la Compensation prévoyait en outre une Caisse de Surcompensation dont la direction et l'administration devaient être assurées par un conseil tripartite composé entre autre de représentants des pouvoirs publics.

i) en contre-partie, les caisses sont susceptibles aux termes de la loi, de recevoir des subventions du Trésor.

j) elles bénéficient de la taxation d'office et du recouvrement par voie de liquidation.

k) mais elles ne disposent pas seulement ainsi de voies de recouvrement propres aux finances publiques. Elles peuvent encore mettre en œuvre pour le respect de leurs droits, à l'encontre de leurs adhérents obligatoires, des sanctions pénales très efficaces ; et le défaut de déclaration de salaire, voir le simple défaut de justification des déclarations faites sont autant de faits sanctionnés comme délits contraventionnels poursuivis par le ministère public, alors que, (notons le en passant), pour les délits fiscaux l'administration poursuit directement, le ministère public n'étant que partie-jointe aux poursuites. Or ne serait-ce point là des moyens singulièrement exorbitants s'il fallait voir dans les droits qu'ils défendent de simples créances d'une association de droit privé ?

l) elles disposent enfin d'agents agréés et assermentés qui ont de larges pouvoirs d'investigations et d'enquête, sont en droit d'exiger la communication de toutes pièces de nature à établir l'exactitude des déclarations patronales ou des charges des allocataires,, dressant des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire (1).



Le simple rappel de ces aspects, de ces astreintes et de ces prérogatives pourrait donc tendre à faire penser que les caisses constituent bien des établissements publics. Il faut bien voir toutefois que plusieurs de ces traits pris isolément seraient insuffisants pour entraîner une telle conviction ; il est certain par exemple que le fait de disposer d'agents assermentés n'est pas à lui seul déterminant puisque de simples entreprises concessionnaires de services publics (les Cies de chemin de fer entr'autres) disposent d'agents dotés de pouvoirs identiques.

Et il est encore certain que parfois des établissements d'utilité publique reçoivent des subventions de l'Etat. Mais l'ensemble de ces caractères groupés autour d'un faisceau de privilèges typiques de puissance publique en conforte tellement le sens qu'il pourrait paraître, à première vue, difficile de ne pas admettre que nous nous trouvons en face d'établissements publics.



Arrivé à ce point, il reste à revenir sur une observation déjà rencontrée : le contentieux des caisses d'allocations familiales est un contentieux judiciaire confié aux tribunaux de droit commun ; or le contentieux des établissements publics est normalement un contentieux administratif. N'y a-t-il point là une première objection sérieuse s'opposant à la reconnaissance d'un caractère public aux caisses d'allocations familiales ?

Cette observation n'est cependant pas à elle seule déterminante.

Tout d'abord l'ordre (judiciaire ou administratif) auquel appartient la juridiction compétente pour connaître du litige intéressant une personne morale ne constitue point un trait intrinsèque de la nature de cette personne mais une conséquence de sa nature (de droit privé ou de droit public) ; plus simplement ce n'est pas la nature de la juridiction compétente qui peut aider à déterminer la nature de la personne morale étudiée mais la nature de la personne morale qui permet de déter-

(1) Dans le même ordre d'idée, ne faut-il pas encore rappeler le rôle d'arbitrage attribué en plusieurs circonstances au Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien ? (Voir ci-dessus observation p. 37 § b; et p. 87 note 1).

miner la juridiction compétente. Il pourrait donc rester à savoir si, en l'espèce, c'est à bon droit que les juridictions judiciaires se sont saisies des litiges intéressants les caisses. Mais il apparaît que c'est à juste titre que les Tribunaux judiciaires qui s'interdisent d'apprécier des actes administratifs en Tunisie, comme en France, se sont reconnus sans discussion compétente pour connaître du contentieux habituel des caisses d'allocations familiales et ceci pour deux raisons, dont l'une a une valeur générale et dont la seconde est propre à la législation tunisienne (1).

A) En premier lieu s'il est vrai que d'une manière générale les actes administratifs exécutés suivant les procédés propres aux services publics sont de la compétence administrative, cette compétence n'exclut pas cependant la compétence judiciaire pour tous les litiges soulevés par l'activité des administrations. C'est ainsi qu'il est admis que les litiges d'ordre contractuel, nés d'une convention passée par une administration publique, ne ressortissent à la juridiction administrative que si d'une part les conventions considérées ont pour objet la création ou l'exécution d'un service public et s'ils comportent d'autre part des clauses d'une nature telle que seule une personne publique peut les stipuler. Par contre les tribunaux judiciaires sont compétents pour interpréter un contrat de pur droit privé, passé avec un organisme de droit administratif et pour connaître des difficultés nées de son exécution (2) ; autrement dit, le juge judiciaire est normalement compétent lorsque l'acte sur lequel porte le litige ne suppose pas l'application de règles spéciales du droit public, qu'il s'agit d'un contrat passé dans les conditions du droit commun, et tel qu'eût pu le conclure une personne privée (3).

Sans doute la répartition des compétences à l'égard des contrats est un problème chaque jour plus ardu ; par suite de l'échantillonnage de plus en plus varié des conventions passées et des personnes qui les passent. Mais les principes qui viennent d'être rappelés sont très établis (4), qu'il s'agisse de contrat de bail (5), de conventions industrielles (6), de police d'abonnement avec un concessionnaire de service public (7), d'un contrat de louage de service (8) et cette énumération n'est pas limitative ; elle est donnée seulement pour illustrer cette observation que dans le cadre contractuel la compétence judiciaire reste largement ouverte dès lors que la convention même passée par une personne de droit public revêt les formes du droit privé et ne met pas en mouvement des règles de droit public.

Or, dans le cadre de l'institution ici examinée, les relations des Caisses avec leurs adhérents résultent d'une part des statuts et d'un règlement intérieur libellé dans les formes ordinaires du droit privé des associations, d'autre part d'un contrat d'adhésion qui ne diffère en rien d'une convention privée quant aux rapports de droit qu'il établit entre l'employeur et la caisse. D'un autre côté les relations entre

(1) On pourrait trouver au Maroc des raisons identiques puisées dans l'article 8 du dahir du 12 Août 1913, homologué du décret tunisien du 27 Novembre 1888.

(2) Cass. Civ. 20-5-1941 Gaz. Pal. 1941 2.357 ; Cass. Req. 27-10-1942 Gaz. Pal. 1942 2.260.

(3) Aix 4-12-1945 S. 1942 2.129 note Rivero ; Paris 21-11-1948 J.C.P. 1948 II 4233 note Rivero.

(4) C'est ainsi pour ne citer que des décisions récentes que les tribunaux judiciaires se reconnaissent compétents pour connaître des litiges nés à l'occasion de contrats de droit commun passés entre les établissements publics et les particuliers et par suite des actions dirigées contre les établissements publics pour faute contractuelle en violation de ces contrats. (Trib. de 1^{re} Instance de Colmar 27-2-1951 *Haberer c. Hospice Civ. de Colmar*, cité par Juris. cl. Proc. Civ. Art. 59 6^o appendice) ; par contre il ne suffit pas pour qu'un contrat passé par l'Administration relève nécessairement du contentieux administratif que la convention en cause ait pour objet la satisfaction des besoins généraux du pays. Il faut encore que l'Etat ait agi comme puissance publique en vertu des pouvoirs spéciaux dont il dispose en cette qualité et dans les formes et conditions qui lui sont propres (Paris 7-3-1950 J.C.P. 1950 IV Edit. G. 149).

(5) Cass. Req. 23-11-1938 D.P. 1939-1-101 et note M. Walline.

(6) Paris 7-3-1950 J.C.P. 1950 IV Edit. G. 149.

(7) Cass. Req. 2-7-1942 Gaz. Pal. 1941-2-353 et nombreux arrêts.

(8) Conseil d'Etat 14-12-1946 J.C.P. 46 IV Edit. G. p. 30.

caisses et allocataires sont des relations nées d'une stipulation pour autrui résultant du même contrat d'adhésion de l'employeur.

Dès lors quel que soit le caractère public de la caisse, il découle de ces constatations que le contentieux né des rapports entre caisses et adhérents ou entre caisses et allocataires reste un contentieux normalement judiciaire (1).

Mais le litige suppose-t-il l'application de règle spéciale de droit public, le contentieux administratif reprend ses droits. Il en est ainsi notamment en matière de recouvrement des cotisations patronales opéré par taxation d'office et état de liquidation, en d'autres termes, opéré dans les formes administratives.

C'est alors en effet par voie d'opposition à contrainte que le litige pourrait s'ouvrir en cas de contestation, c'est-à-dire dans les formes prévues en matière de contentieux de l'enregistrement auquel le décret beylical du 1^{er} Novembre 1945 renvoie expressément.

Et si une contestation devait surgir mettant en cause la création même d'une caisse, il paraît bien que les Tribunaux judiciaires ne pourraient se reconnaître compétents pour apprécier l'acte administratif (sinon gouvernemental) d'agrément de la Caisse.

B) Mais à ces considérations d'ordre général, il s'en ajoute une tenant à la législation tunisienne. Il n'existe pas en effet jusqu'à ce jour de juridiction administrative locale ; et leur absence a amené à confier aux tribunaux judiciaires le contentieux administratif de l'Etat Tunisien. Ces tribunaux connaissent de « toutes les instances tendant à faire déclarer l'administration débitrice » (D.B. du 27 Nov. 1888). Dès lors s'il pouvait rester un doute sur la qualité des tribunaux judiciaires pour connaître d'un contentieux intéressant une personne administrative dans la mesure où il ne s'agit que de difficultés nées des rapports contractuels entre caisses, adhérents et allocataires, le doute serait levé par cette disposition législative de la Régence puisque par elle tout le contentieux de pleine juridiction est déféré à l'appréciation des tribunaux judiciaires.

**

En définitive si le contentieux des allocations familiales est un contentieux judiciaire, cette constatation n'est nullement déterminante, plus particulièrement en Tunisie, pour affirmer que les caisses ne sont pas des établissements publics.

Il ne semble cependant pas que l'affirmation contraire puisse être retenue.

Avant d'en exposer les raisons, jetons d'abord un rapide coup d'œil sur l'opinion de la jurisprudence tunisienne sur cette question.

**

Dans un arrêt isolé, la Cour d'Appel de Tunis exprime cet avis, en termes prudents (2) :

« Considérant qu'il suit de là que B... ne pouvait ainsi être considéré comme
« ayant qualité pour représenter la CICAFTU et agir en son nom ;

« Que s'agissant d'une association qui se dit simple association déclarée **mais**
« qui peut apparaître, notamment du fait du D.B. du 1^{er} Novembre 1945, comme
« ayant le caractère d'un établissement public, il ne peut dans l'intérêt social être
« passé outre à ce défaut de qualité ».

(1) C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a spécialement estimé en matière de contrats intervenus avec les Caisses d'Allocations Familiales (C. d'Etat 23-12-1949 Caisse Familiale de la Haute-Loire, Gaz. Pal. 1950-1-63.

(2) Cour d'Appel Tunis 3-2-1949 n° 582 R.A.P./48 arrêt non publié Ministère Public c. P.

La Cour a donc été impressionnée par certains aspects des caisses et notamment par les voies de recouvrement par état de liquidation dont la procédure est réglée par le décret beylical du 1^{er} Novembre 1945. Elle n'est pas allée toutefois jusqu'à affirmer d'une manière catégorique qu'il s'agissait d'établissement public mais simplement que les Caisses « pouvaient apparaître » comme tel ; cet arrêt ne le fait d'ailleurs qu'incidemment et ne répond pas là à une question directement posée au cours du litige.

Par contre par un arrêt correctionnel du 10-12-51 (1) sur lequel il faudra revenir, la Cour de Tunis s'est refusé depuis, en termes très catégoriques, à voir dans les caisses des établissements publics. « Considérant — dit la Cour — qu'il est « inexact de soutenir que la CICAFTU fonctionne comme un établissement public « tunisien, **celle-ci ne constituant pas un service détaché de l'Etat Tunisien**, ni même comme un établissement d'utilité publique du seul fait qu'elle serait soumise « à un contrôle de gestion de la part du Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien et du Directeur des Finances ; qu'en effet une association ne peut être reconnue d'utilité publique que par décret rendu en Conseil des Ministres (Art. 8 du « décret du 6 août 1936) ce qui n'est pas le cas de la CICAFTU. »

Ce considérant est, on le voit, à deux branches.

D'une part les caisses d'allocations ne sont pas des établissements d'utilité publique parce qu'ils n'ont pas été déclarés d'utilité publique. Bien que, nous l'avons vu, l'argument ici retenu ne soit peut-être pas absolument déterminant, il faut penser en effet qu'il ne s'agit pas d'établissement d'utilité publique pour les raisons exposées plus haut.

D'autre part, dit la Cour, ce ne sont pas des établissements publics tunisiens puisque les caisses ne constituent pas un service détaché de l'Etat Tunisien.

Mais dans cette affirmation n'y a-t-il pas une pétition de principe ? Que les caisses, en effet, ne constituent pas un service détaché de la puissance publique et ne constituent pas, par suite un établissement public, c'est précisément ce qui est à démontrer.

Quoiqu'il en soit la prise de position de la Cour est sans équivoque dans cet arrêt. Dans un arrêt antérieur du 29 mars 1951, arrêt de principe qui affirmait dans des conditions identiques la compétence des juridictions françaises pour les litiges mettant en cause les caisses d'allocations contrairement à la décision que venait de rendre la Cour de Cassation (2), la Cour d'Appel n'avait pas retenu l'argument que les caisses ne sont pas des établissements publics mais probablement parce qu'il n'avait pas été soutenu.

*
**

Que conclure dans cet état de fait et de droit sur la nature des caisses d'allocations en Tunisie ?

Ce ne sont pas de simples associations de droit privé. Les nombreux traits qui les caractérisent et qui sont propres aux personnes morales de droit public s'y opposent.

Ce ne sont pas des établissements d'utilité publique, tout le monde s'accorde sur ce point.

Sont-ce des établissements publics ?

En dépit du faisceau d'éléments regroupés plus haut et qui pourraient incliner

(1) Arrêt non publié. Toutefois un autre arrêt récent (Tunis 23 mars 1953 : Fichier de jurisprudence de la Cour d'Appel, Ve, Allocations Familiales) admet que la loi sur les allocations familiales est une loi de « prévoyance sociale instituée dans un intérêt public ». Il ne s'agit pas de faire dire à la Cour ce qu'elle ne dit pas ; mais des Caisses créées dans un intérêt public peuvent-elles n'avoir que le caractère d'établissements strictement privés ?

(2) Cass. 22 Juin 1950 CICAFTU c/Ahmed Fraieih (non publié).

à première vue à cette solution, la Cour d'Appel dit non. Et il faut admettre que c'est à juste raison.

Si les Caisses d'allocations ont un monopole, il faut en effet rappeler que ce n'est en définitive qu'un monopole de fait et que rien dans la loi n'en confère le droit.

Si les Caisses bénéficient de la taxation d'office et du recouvrement par voie d'état de liquidation, il faut bien voir que le droit de taxer ne leur est pas reconnu à elles-mêmes comme il l'était par exemple en France aux Comités d'Organisation Professionnelle pendant les années de guerre. Elles ont seulement l'avantage de pouvoir requérir cette taxation de l'Administration et de lui demander la mise en œuvre de ses moyens de recouvrements.

Si enfin les caisses possèdent des moyens énergiques pour obtenir l'adhésion d'employeurs réfractaires, elles ne disposent du moins d'aucun moyen de contrainte directe. (Action en dommages-intérêts de l'art. 30 § 4, mise en œuvre de l'action publique, dénonciation au Ministère du Travail, etc.).

N'y a-t-il alors place pour une autre qualification? Ne faut-il pas voir en elles aux frontières du droit public et du droit privé, une création nouvelle, un groupement « sui generis » comme il en est actuellement d'autres et comme l'intervention croissante de l'Etat en matière économique et professionnelle en fait naître souvent depuis quelques années ? En se penchant de plus en plus sur la vie économique et sociale du pays, la puissance publique amène sans doute une interpénétration de plus en plus poussée, de plus en plus complexe du droit privé et du droit public. Parfois l'Etat aspire, « nationalise », à un degré plus ou moins grand des activités privées et d'autres fois il se décharge au contraire sur ces activités privées du soin de poursuivre une œuvre d'intérêt général, leur imposant alors des responsabilités nouvelles teintées de droit public en leur conférant pour les assumer sous son contrôle des moyens exorbitants du droit privé. C'est ainsi qu'à l'instigation, sous le patronage attentif et avec l'appui de l'Etat, une sorte de « contrat social » s'impose aujourd'hui à l'activité privée professionnelle et l'Etat n'estime pas utile d'engager, estime même sans doute prudent et sage de ne point engager trop avant la responsabilité publique, fut-ce avec l'autonomie de gestion d'un établissement public, dans une œuvre qu'il considère indiscutablement d'intérêt général mais qu'il considère en même temps comme un faisceau d'obligations complexes et délicates à la gestion desquelles l'organisation administrative est peu préparée. Dans le cadre de ces considérations, il y a sans doute, dans l'œuvre confiée aux caisses un service public, « un grand service public », mais dont la gestion est confiée à un organisme privé qui n'en devient pas pour cela un établissement public. Cette conception qui eut paru autrefois peu orthodoxe est aujourd'hui défendable, si l'on s'en réfère à la tendance marquée par quelques arrêts récents du Conseil d'Etat. On connaît notamment à cet égard le célèbre arrêt Monpeurt (1). Une loi du 16 Août 1940 avait créé des Comités d'Organisation Professionnelle pour l'établissement d'un plan de fabrication et pour l'acquisition et la répartition des matières premières. Ils avaient des pouvoirs de puissance publique : pouvoir de prendre des décisions s'imposant à tous leurs ressortissants, sanctions prononcées par le Secrétaire d'Etat, contributions imposées à tous les membres de la profession ; pouvoir de réquisitionner. Le Conseil d'Etat reconnut que ces comités géraient un service public et que leur décision avait un caractère administratif mais il refusa cependant d'y voir des établissements pu-

(1) Conseil d'Etat 31 Juillet 1942 DC 1943 J. 138. Conclusion Segalot Note Chaten.

blics « et peut-être même, bien qu'il ne le dise pas expressément, des personnes morales de droit public » (1).

On peut encore citer dans le même ordre d'idées l'arrêt « Docteur Bouguen » (2) qui reconnaît que l'ordre des médecins gère un service public mais ajoute que cet ordre ne constitue pas un établissement public.

A l'instar de ces exemples, les caisses apparaissent bien comme des organismes privés chargés eux aussi d'un service public, celui de l'organisation et de la répartition des charges sociales de la famille, qui, pour atteindre leur but, disposent de prérogatives de puissance publique mais qui ne pouvant être des établissements publics restent des personnes morales nouvelles innommées sur cette fameuse frontière du droit public et du droit privé. Cette formule semble bien celle admise définitivement en France tant par la Cour de Cassation que par le Conseil d'Etat comme nous l'avons indiqué plus haut. Le Conseil d'Etat dans son arrêt du 27 Juillet 1951 ne relève-t-il pas les dispositions de la loi qui confèrent « aux organismes **privés** chargés d'assurer le service de la gestion des allocations familiales » un privilège destiné à faciliter **par une prérogative de puissance publique** le recouvrement des cotisations. Et le professeur Rivero commentant cet arrêt (Sem. Jurid. 1952 — II — n° 7211) observe que bien que l'arrêt évite de le dire il est difficile de contester que ces organismes privés ne soient point chargés de la gestion d'un Service auquel on ne peut guère refuser l'épithète de public ».

Or il n'est aucune bonne raison de dresser une analyse différente de l'institution tunisienne dont les traits essentiels sont à cet égard ceux des caisses françaises. La formule du Conseil d'Etat leur est incontestablement applicable. Si la Cour d'Appel de Tunis ne s'y rallie pas expressément dans son arrêt du 10 Décembre 1951 cité plus haut, du moins les termes de cet arrêt ne s'opposent point à l'adoption de ce point de vue. Il faut d'ailleurs souligner que la législation tunisienne dans un décret beylical récent (3) accueille la notion « d'entreprises privées assurant un service public » (art. 7). Vise-t-elle uniquement là les entreprises concédées ? Ne faut-il pas voir plutôt dans cette formule plus large l'adoption des conceptions mises en honneur par les arrêts du Conseil d'Etat ? Il paraîtrait alors permis d'y ranger sans doute les Caisses d'Allocations Familiales.

C'est à quoi il nous semble qu'il faille ici conclure (4).

(1) Walline Op. Cit. 222.

(2) C.E. 2 Avril 1943 5 1944-3-1 conclusion Lagrange Note Mestre.

(3) D.B. 24 Juillet 1952 (J.O.T. 29 Juillet 1952) sur les accidents du Travail.

(4) Sur cette question de la nature juridique des caisses, citons dans un sens différent à propos des caisses d'assurance sociale en Algérie : « Le problème de la nature juridique des Caisses d'Assurances Sociales et la mutualité en Algérie », par J. Teissier dans la Revue Algérienne 1952 Doct. p. 58.

SECTION III

NATIONALITE DES CAISSES — COMPETENCE

La coexistence de la Souveraineté Protégée et de la Souveraineté Protectrice pose de délicats problèmes en Pays de Protectorat : notamment en Tunisie dans le cadre du sujet ici traité :

— Les caisses sont-elles de nationalité française ?

— Sont-elles de nationalité tunisienne ?

— En tout état de cause et même si les caisses sont tunisiennes, les juridictions françaises ne sont-elles pas compétentes à l'exclusion des juridictions tunisiennes pour connaître des litiges dirigés par ou contre elles ?



La nationalité serait un problème aisément réglé s'il fallait voir dans les caisses d'allocations familiales des établissements publics. Un établissement public du Gouvernement Tunisien ne peut être que tunisien.

Mais dans la mesure où le caractère d'association privée doit prévaloir dans l'analyse de la nature juridique des caisses le problème s'ouvre à nouveau. En France, la nationalité des Caisses se trouve réglée par les dispositions de la loi du 1^{er} Juillet 1901 modifiée par un décret-loi du 12 Avril 1939.

Pour qu'une association soit française, deux conditions doivent être remplies :
1° l'existence en France du siège social.

2° Une composition du groupement excluant l'inspiration étrangère.

Mais en Tunisie, ni le D.B. du 6 Août 1936 sur les associations ni d'ailleurs aucun autre texte, ne pose de règles en matière de nationalité des personnes morales (1).

Sans doute un D.B. du 28 Février 1930 relatif aux sociétés de capitaux renvoie à la loi française du 24 Juillet 1867 et stipule (art. 6) que « les Tribunaux « Français de Tunisie seront compétents pour appliquer les peines prévues par le « présent décret et aussi pour juger les procès intentés par ou contre les sociétés « de capitaux **tunisiennes** ». Et le D.B. du 5 Mai 1930 instituant les sociétés à responsabilité limitée adoptent des dispositions identiques. Il s'agit là, observons-le, de règles d'exception aux principes généraux de compétence en Tunisie qui veulent que seules les juridictions tunisiennes connaissent des litiges où les Européens ou assimilés ne sont pas intéressés. Ils doivent donc être interprétés restrictivement. Quoi qu'il en soit, ces textes ont l'avantage d'ôter à la question de la natio-

(1) C'est une loi française du 20 Décembre 1923 qui a posé les règles relatives à l'acquisition de la nationalité française en Tunisie, mais cette loi ne vise que les personnes physiques et les règles posées sont inapplicables aux personnes morales. L'application de cette loi a été réglementée par Arrêté Résentiel du 18-1-1924. Un D.B. du 19-6-1914 est relatif à la nationalité tunisienne des seules personnes physiques.

nalité son principal intérêt pratique puisque, tunisiennes ou non tunisiennes, les sociétés de capitaux et à responsabilité limitée voient tous les litiges dans lesquels elles sont impliquées, réglés par les juridictions françaises. Mais si l'intérêt pratique essentiel disparaît ainsi, la question même de la nationalité n'est pas tranchée ; ces textes reconnaissent expressément qu'il existe des sociétés tunisiennes, il reste à savoir comment elles seront discriminées des sociétés françaises. Au surplus, en ce qui concerne les associations, aucune attribution de compétence aux juridictions françaises, du moins explicitement, n'est faite par un texte comparable à celui qui vient d'être cité pour les sociétés de capitaux et à responsabilité. Il faut en déduire que dans la mesure où ces associations seraient tunisiennes, les règles normales devraient à nouveau jouer pour rendre compétentes les juridictions tunisiennes toutes les fois que les autres parties au procès seraient également tunisiennes. Cette conclusion paraît du moins logique au premier abord. Mais il faut ici faire état de toute une construction jurisprudentielle en matière de personne morale, laquelle établit un distinguo basé sur la nationalité des membres de l'association dont le siège social est installé en Tunisie. Si la société, en dehors des cas expressément prévus par les décrets beylicaux susvisés des 28 Février et 5 Mai 1930, compte parmi ses membres des non-Tunisiens, s'il s'agit (pour adopter la terminologie en usage en Tunisie) d'une « Société Mixte », les juridictions françaises se reconnaissent compétentes en raison du fait que les intérêts non tunisiens sont en litige et que la solution des litiges aura sa répercussion sur un patrimoine qui n'est pas uniquement tunisien. En d'autres termes, derrière la personnalité morale de la société, on recherche la nationalité des associés pour déterminer la compétence. Ces solutions prétorienne ont été très généralement admises par la jurisprudence des tribunaux français et semble-t-il également par les juridictions tunisiennes. Nous verrons plus loin l'analyse des raisons invoquées par cette jurisprudence.

Faut-il par analogie étendre cette jurisprudence aux associations et notamment aux caisses d'allocations, si nous les considérons uniquement sous cet aspect ?

La question a été posée à la Cour de Cassation dont la réponse a été formulée dans un arrêt du 22 Juin 1950 (Caisse CICAFTU c/Ahmed ben Mohamed Fraich). Il avait été soutenu que la Caisse groupant des employeurs de toutes nationalités, « se trouvait soumise aux règles de compétence du droit commun » c'est-à-dire aux seuls tribunaux français du fait que son fonctionnement intéresse des patrimoines français et alors que la compétence des tribunaux français « s'impose du seul fait qu'un préjudice est porté à un patrimoine français ou « assimilé ».

La Cour de Cassation relève que l'arrêt attaqué énonce que la CICAFTU est une association déclarée ayant son siège social à Tunis : elle conclut qu'en décidant que la dite caisse « devait être considérée comme étant de nationalité tunisienne » la Cour d'Appel n'a commis aucune violation de la loi.

En second lieu elle souligne que l'arrêt précise que la Caisse « possède la personnalité civile » : elle en déduit que « le patrimoine de l'association, distinct de celui des membres de la dite association, a seul pu subir un préjudice **direct et personnel** » et que pour justifier la compétence de la juridiction française il ne peut être soutenu que les agissements d'un tiers à l'égard de la Caisse « auraient lésé les intérêts individuels des adhérents européens de la Caisse susvisée ». En bref, les Caisses sont tunisiennes : leur personnalité civile s'oppose à ce que la nationalité de leurs membres soit prise en considération pour fixer la compétence des juridictions.

La réponse paraissait non équivoque et devoir clore le débat ; mais la Cour d'Appel de Tunis ne **s'est pas rendue à ces raisons** et les juridictions françaises, après quelques flottements, **ont adopté le point de vue de la Cour d'Appel** (1).

**

L'argumentation de la Cour d'Appel est la suivante :

a) Les caisses se sont constituées en associations dans le cadre des dispositions du D.B. du 6 Août 1936 et ont de ce fait acquis la personnalité civile. Or la personnalité civile est inconnue du droit tunisien : le chapitre II titre IX du Code Tunisien des obligations et contrats promulgués par D.B. du 15 Décembre 1906 « ne contient aucune disposition accordant à ces sociétés la personnalité civile ».

b) l'art. 38 du D.B. du 8 Juin 1944 sur les Allocations Familiales décide que les créances des caisses à l'égard des adhérents sont garanties par le privilège de l'art. 2101 du Code Civil français sans ajouter qu'elles le seront par le privilège de l'art. 1630 du Code Tunisien des Obligations et Contrats, ce qui laisse entendre que ce code, applicable aux seuls Tunisiens, n'a pas en l'occurrence de raison d'être appliqué.

c) Ce qui établit encore que « le législateur tunisien a entendu soumettre toutes les associations, quelles que soient leur composition et leur nature, à la juridiction des Tribunaux français c'est que cette compétence est expressément prévue à l'article 14 du D.B. du 6 Août 1936 qui vise, lorsqu'il s'agit de prononcer leur dissolution, le tribunal correctionnel statuant en chambre du conseil ». En outre par ses articles 6 et 16 sur la répression des infractions, le décret renvoie à l'article 42 du Code Pénal **Français**.

d) Les Caisses sont des organismes de compensation : d'où il suit que tout ce qui porte préjudice à la Caisse a une répercussion immédiate sur le montant des cotisations des adhérents et par suite à un effect « direct » sur le patrimoine de ceux-ci : dans la mesure où ses adhérents sont Français ou assimilés; des intérêts français sont donc « directement » en cause.

e) Or « il est de jurisprudence constante » dit la Cour, que les Tribunaux Français sont seuls compétents en matière de sociétés ayant leur siège en Tunisie, lorsqu'il s'agit de sociétés de personnes, **à condition que l'une d'entre elles soit un ressortissant de la juridiction française** : et les mêmes principes doivent régir la compétence en matière d'association mixte.

f) Enfin si l'arrêté du 29-12-1944 (art. 4 § 4) prévoit que les infractions constatées par les contrôleurs assermentés pourront être relevées dans des P.V. transmis notamment au Procureur de la République ou au **Délégué au Ministère de la Justice Tunisienne** suivant les règles de compétence des juridictions françaises ou tunisiennes, on ne peut en déduire que les Caisses sont, ipso facto, tunisiennes, ce texte visant seulement l'hypothèse où une Caisse se serait constituée autrement que sous forme d'association et serait composée uniquement de Tunisiens.

Ainsi mise en présence d'un arrêt de la Cour de Cassation qui refusait la nationalité française et la compétence des juridictions françaises, la Cour d'Appel a rassemblé tout un faisceau d'arguments.

Une première observation s'impose : la Cour d'Appel n'a pas soutenu que les Caisses sont de nationalité française mais qu'elles ressortent de la compé-

(1) Arrêts de principe 29 Mars 1951 Ministère Public c/ Ahmed ben Sadok El Karaa et 10 Décembre 1951 Ministère Public c/ Khemais ben Salah (Arrêts non publiés).

tence française : « Considérant que, si la CICAFTU est de **nationalité tunisienne** » et a son siège en Tunisie, ces considérations sont insuffisantes pour motiver une « décision d'incompétence, une personne morale de nationalité tunisienne étant « justiciable des Tribunaux français si ces membres sont en totalité ou en partie « ressortissants de la juridiction française. »

Il est donc possible d'affirmer, sans contradiction avec la jurisprudence, que les Caisses sont de nationalité tunisienne. La Cour d'Appel ne le conteste pas, sans le reconnaître il est vrai ; la Cour de Cassation l'affirme et s'appuie sur cette considération simple que leur siège social est en Tunisie et qu'elles sont constituées conformément à un décret purement tunisien. Ce point ne peut-il être dès lors considéré comme acquis ? Il reste à savoir si ces associations tunisiennes peuvent revendiquer la compétence des juridictions françaises. La Cour d'Appel répond « oui », mais en nuancant toutefois sa réponse : elle s'en tient au cas d'espèce soumis à son appréciation et prévoit qu'une Caisse constituée sous une autre forme qu'une association (1) et qui ne serait « composée que de Tunisiens... serait alors justiciable des tribunaux tunisiens ».

Ainsi c'est là, la deuxième observation : la Cour n'a pas été jusqu'aux extrêmes conséquences de son argumentation. Si notamment, du fait que l'article 38 du décret du 8 Juin 1944 renvoie à un texte français en matière de privilège, il faut déduire que les litiges intéressant les Caisses sont de la compétence des tribunaux français, on ne voit pas comment les Caisses même composées exclusivement de Tunisiens échapperaient à ce texte applicable à toutes.

La logique de l'argument voudrait qu'une Caisse dont les adhérents seraient tous Tunisiens, soit aussi justiciable des tribunaux français.



Ces observations préliminaires faites, il faut reprendre chacun des arguments exposés.

a) Tout d'abord que la personnalité civile soit méconnue du droit tunisien, apparaît contestable : du droit traditionnel peut-être : mais il est un droit moderne tunisien qui s'élabore chaque jour et qui la reconnaît sans cesse : dans le domaine des Sociétés et des Syndicats, pour ne citer que les exemples les plus courants, des sociétés purement tunisiennes, des syndicats purement tunisiens existent : et si les tribunaux français connaissent du contentieux des sociétés tunisiennes de capitaux et à responsabilité limitée, encore a-t-il fallu un texte express d'attribution de compétence. Or en ce qui concerne les associations, un décret tunisien les crée et les admet à la personnalité civile, un décret qui, notons-le, stipule non pas même par référence à la loi française, — ce qui a été fait en matière de société —, mais par des dispositions propres purement tunisiennes. On ne conteste pas que ce décret beylical ait été fait pour toutes les associations se créant en Tunisie, notamment entre Tunisiens et ait donné à ces associations de Tunisiens la personnalité civile : cette notion de personnalité civile est donc bien une acquisition du droit tunisien moderne dont les juridictions tunisiennes doivent connaître, à défaut de retrait expresse de compétence.

b) Le fait que l'article 38 du D.B. du 8 Juin 1944 ne renvoie en matière de privilège garantissant les créances des Caisses qu'à l'article 2101 du Code Civil Français sans renvoyer à l'art. 1630 du Code Tunisien ne paraît pas davantage déterminant. Maints autres textes tunisiens ont procédé ainsi par référence à un

(1) A vrai dire il est difficile d'imaginer sous quelle forme autre une Caisse pourrait se constituer en Tunisie dans l'état de la législation.

texte français . de ce fait, le texte français visé se trouve intégré au monument législatif tunisien, il cesse d'être français pour devenir tunisien et devient applicable aussi bien par les juridictions tunisiennes que par les juridictions françaises. En outre il est important de remarquer que l'argument peut même se retourner contre la thèse soutenue. En effet pour les Français et assimilés, le Code Civil Français s'applique automatiquement (1) : S'il s'agissait donc d'appliquer l'article 2101 à des Français seulement, les dispositions de l'article 38 du D.B. du 8 Juin 1944 eussent été superflues. Enfin il ne faut pas oublier que l'art. 2101 a été complété par la loi du 11 Mars 1932 pour y insérer précisément ce privilège qui garantit « les allocations dues aux ouvriers et employés par les Caisses de « Compensation » et « les créances des Caisses de Compensation à l'égard de « leurs adhérents ». Or de telles dispositions n'ont pas été insérées à l'article 1630 du Code des Obligations et Contrats Tunisiens : le renvoi à ce texte eût donc été sans signification.

c) L'argument tiré des articles 6 et 16 du D.B. du 6 Août 1936 renvoyant aux peines fixées par l'article 42 du Code Pénal Français (2) amène, mutatis mutandis, aux mêmes observations.

d) Le fait que les Caisses soient des organes de compensation n'entraîne pas pour conséquence que toute atteinte à leur patrimoine se répercute « directement » sur le patrimoine des adhérents. **C'est indirectement seulement** et par l'intermédiaire des comptes de l'association que les patrimoines des adhérents peuvent être atteints ; mais ils ne le seront pas plus que dans le cadre d'une société ou de n'importe quel groupement fondé sur le principe de la « capitalisation » où toute atteinte au patrimoine de la société se répercutera indirectement mais sûrement sur le portefeuille de l'associé ou de l'actionnaire.

e) La Cour dit encore que la jurisprudence constante reconnaît compétence aux Tribunaux Français en matière de sociétés mixtes ayant leur siège en Tunisie : elle estime qu'il faut adopter le même principe en matière **d'associations mixtes**. Cet argument amène à rechercher les bases de cette « jurisprudence constante ». Celle-ci remonte très loin puisqu'elle s'étaye sur une décision du Tribunal de Tunis du 13 Février 1890 dont le raisonnement était le suivant (3) : Aux termes de divers traités (4) le Gouvernement Tunisien a autorisé les sujets des Hautes Parties Contractantes et par cela même ceux qui jouissent du traitement de la nation la plus favorisée, à établir en Tunisie, des sociétés commerciales, industrielles ou autres, tant entre eux **qu'avec des sujets tunisiens** ou ceux d'une autre puissance quelconque. Or il n'est pas stipulé que pour jouir de ce privilège les Européens devraient renoncer à leurs immunités, **notamment à la juridiction de leurs Tribunaux Consulaires** remplacés depuis par les Juridictions Françaises. Il n'est pas sans intérêt d'observer que cette décision qui est à l'origine de la jurisprudence invoquée était rendue sur des considérations de fait propre à l'espèce qui incitaient particulièrement à la solution donnée : en effet il s'agissait d'une société en commandite simple dont l'associé en nom était Français ; l'assignation était dirigée contre lui, tant pris personnellement qu'en sa qualité de président de ladite société. Enfin le jugement relevait qu'à l'époque il n'était promulgué en

(1) Par application de la loi du 27 Mars 1883 et du D.B. du 18 Avril 1883 instituant les Tribunaux Français dans la Régence.

(2) Notamment l'article 42 du Code Pénal Français relatif à la privation de l'exercice de certains droits civiques, civils et de familles n'a pas d'homologue dans le Code Pénal Tunisien.

(3) Tunis 13 Février 1890 Journal des Tribunaux Français en Tunisie 1890 p. 78 — dans le même sens et avec des attendus presque identiques v. aussi Trib. de Paix de Sousse 16 Juin 1896 ou Journal des Tribunaux Français en Tunisie 1896 p. 501.

(4) Traité Italo-Tunisien du 8-9-1868 et Anglo-Tunisien du 19-7-1875.

Tunisie aucune loi relative aux Sociétés Commerciales et que « d'après un usage constant, les Européens ont été admis à créer dans la Régence, soit entre eux, soit avec des sujets tunisiens des sociétés de cette nature **en se conformant à leurs lois nationales** et en continuant de relever de leurs juges consulaires. »

Ainsi le sens de la décision rendue s'est trouvé sans doute influencé par les circonstances particulières de l'espèce et par un état législatif et politique qui depuis a considérablement évolué. Mais si les espèces ont varié et si le cadre législatif s'est modifié, la jurisprudence prenant appui sur les décisions antérieures qui s'accumulaient, éprouva de moins en moins, devant la solidité de cette prise de position, le besoin de motiver autrement que par la formule de style « qu'il était de jurisprudence constante... » que les Sociétés Mixtes ressortent de la juridiction française (1).

D'autre part, la jurisprudence à l'origine même n'était peut-être pas d'ailleurs aussi constante qu'on veut bien l'affirmer. Le Tribunal de Sousse rendit en effet une intéressante décision le 7 Décembre 1893 dans une affaire qui mettait en présence un Tunisien et le « Syndicat des Viticulteurs de la Tunisie », syndicat rendu obligatoire par un D.B. du 9 Juillet 1889 (Journ. Franç. en Tun. 89 p. 171). Le Tribunal relevait notamment que le Syndicat en question était « une association mixte d'Européens et d'Indigènes tunisiens » et que « la vie juridique et la personnalité civile n'appartient à ce syndicat qu'en vertu d'une autorisation émanant du Souverain du Pays ». Il en concluait qu'à défaut de preuves contraires il y avait lieu de présumer que cette association constituait une **personnalité tunisienne** (2).

Sans doute cette décision ne concernait pas « des sociétés », mais par là même, nous rejoignons précisément notre sujet car entre ce syndicat, **imposé par le législateur, doué de prérogatives de droit public constitué sous forme d'association** et d'autre part nos modernes caisses d'allocations familiales n'y a-t-il pas plus de points communs qu'entre ces dernières et les sociétés ?

Aussi quelle valeur que puisse avoir à l'égard de ces dernières la jurisprudence rappelée plus haut, il paraît discutable de vouloir en élargir l'application aux caisses d'allocations familiales, organismes qui n'existent qu'avec l'autorisation ou mieux qu'avec l'**agrément** du Gouvernement Tunisien qui les a imposés.

f) L'arrêt du 29-12-1944, dit encore la Cour, prévoit bien que les procès-verbaux dressés en matière d'allocations familiales, pourront, suivant le cas, être adressés soit au Procureur de la République, soit au « **Délégué au Ministère de la Justice Tunisienne** » ce qui implique la nationalité tunisienne de la caisse, faute de quoi la Justice Tunisienne n'aurait jamais à être saisie. Mais estime la Cour, ce texte générique n'est pas fait pour l'hypothèse d'une caisse constituée sous forme d'association, il prévoit le cas d'une caisse qui aurait été constituée sous une autre forme et entre Tunisiens seulement. L'argument est sans doute subtile : mais comme aux termes du D.B. du 8 Juin 1944 (art. 16) les caisses doivent obligatoirement avoir la personnalité civile (cette personnalité civile qui serait ignorée du droit tunisien), on ne voit pas très bien dès lors sous quelle forme autre que celle d'une association des caisses pourraient acquérir cette personnalité : leur objet ne s'oppose-t-il pas en effet à ce qu'elle se forme en société même civile

(1) Sur la façon dont s'est établi la « jurisprudence constante », il est intéressant de relever la mention de cette jurisprudence sous la plume de l'éminent Président Berge (S. Berge « De la nationalité des Indigènes musulmans ou israélites au point de vue de la compétence de la juridiction française », Journal des Tribunaux Français de Tunisie 1893, p. 381) : à l'appui de cette jurisprudence nous ne trouvons comme unique référence que la décision citée plus haut du Trib. Tunis du 13 Février 1890.

(2) Trib. Sousse 7-12-1893 Journ. Trib. Français en Tunisie 94 p. 389.

ou en syndicat ? En admettant au surplus qu'elles aient trouvé un cadre juridique autre que celui de l'association pour acquérir la personnalité civile, on ne voit pas comment elles pourraient n'être formées statutairement qu'entre Tunisiens, ce qui supposerait l'exclusion expresse des non-Tunisiens, appartenant à la profession ou au groupe de professions pour lequel elles seraient constituées : or une pareille exclusive fondée sur la nationalité de l'employeur serait radicalement illégale « les statuts, dit l'article 17 du D.B. du 8 Juin 1944 devront... (5°) ne contenir aucune disposition **permettant de refuser l'admission ou de prononcer l'exclusion d'un employeur** exerçant une des professions pour lesquelles l'institution fonctionne dans la circonscription de celle-ci à moins que le refus ou l'exclusion ne soit motivé par le refus de remplir les engagements résultant des statuts et règlements. » (1).

En fait d'ailleurs, il n'existe aucune caisse constituée autrement que dans le cadre de l'association et il n'en est pas une qui ne comprenne des Européens.

Le cas particulier imaginé par l'arrêt n'a donc pas d'application, et il faut l'ajouter, n'a pas d'application possible. En aurait-il, que rien n'établirait que le texte ait été conçu pour une hypothèse aussi limitée.

Il faut penser au contraire que cet arrêté du 29-12-1944 survenu à la même date exactement que deux autres agréant les deux caisses les plus importantes, constituées sous forme d'associations mixtes (2), ne pouvait qu'envisager que le fonctionnement de ces caisses. D'où il faut par suite déduire qu'aux yeux des pouvoirs publics les caisses apparaissaient comme tunisiennes.

g) Il est un dernier argument, retenu par l'arrêt analysé, puisé dans l'article 14 du D.B. du Août 1936 qui soumet la dissolution des associations à la seule compétence des Tribunaux Français (Tribunal Correctionnel statuant en Chambre du Conseil et Cour d'Appel).

Le texte est formel et il n'est question d'ergoter. Mais en premier lieu cette attribution de compétence ne doit-elle pas être interprétée restrictivement ? Les associations n'ont d'existence que dans la mesure où elles sont déclarées à la Sécurité Publique. On conçoit qu'en Pays de Protectorat ce contrôle « a priori » de la déclaration soit complété par une surveillance « a posteriori » incombant à la seule justice pénale française chargée de prononcer la dissolution des associations irrégulières ou poursuivant des buts contraires à la loi ou à l'ordre public. Il ne s'en suit pas obligatoirement que pour la vie de ces associations et dans leur rapport quotidien avec les tiers, faute d'attribution expresse de compétence comme en matière de société, les règles normales d'attribution entre les juridictions françaises et tunisiennes ne doivent pas s'appliquer.

Mais de toute façon, même s'il fallait considérer que tout le contentieux des associations doive ressortir de la juridiction française, il ne s'en suivrait pas que les caisses ne sont pas tunisiennes. N'a-t-il pas été expressément indiqué que les sociétés tunisiennes de capitaux ou à responsabilité limitée échappaient aux juridictions tunisiennes ?

Il faut signaler en terminant que l'arrêt de la Cour d'Appel est à l'heure ac-

(1) En outre le texte de l'arrêt du 29-12-1944 n'est pas le seul qui fasse allusion aux juridictions tunisiennes. Le décret du 1^{er} Novembre 1945 prévoit encore que les oppositions aux états de liquidation seront jugées d'après la procédure instituée par l'art. 32 du décret du 19 Avril 1912 « en ce qui concerne les justiciables des Tribunaux Français » et par le décret du 30 Mai 1899 « en ce qui concerne les justiciables des Tribunaux Tunisiens ». Ne faut-il point voir une fois de plus dans ces distinctions le fait que les créances des Caisse d'allocation ne sont pas considérées comme des créances émanant d'une personne morale ressortissant des tribunaux français faute de quoi les juridictions françaises seraient toujours compétentes.

(2) A. du 29-12-194 agréant la CICAFTU.
A. du 29-12-1944 agréant la Caisse de Compensation de l'Industrie extractive et des Fondries de Première Fusion.

lucelle soumis à un nouvel examen de la Cour de Cassation et que le problème reste sans solution jurisprudentielle définitive.

Mais si les juridictions tunisiennes sont compétentes dans le cas où les caisses tunisiennes sont engagées dans un litige contre des Tunisiens, il apparaît bien que ce sera dans la pratique la très grosse majorité du contentieux des allocations qui échappera au contrôle juridictionnel des tribunaux français. Or il apparaît aux esprits les plus pondérés et les plus impartiaux que le fonctionnement d'organismes aussi nouveaux, même pour notre droit européen, que les caisses d'allocations familiales doivent au moins à leur origine demeurer étroitement sous la protection de la France qui essaye ainsi l'acclimatation un peu audacieuse d'institutions sociales des plus modernes. Et si cette raison n'est pas juridique, si elle est la moins ouvertement affirmée, il n'est pas interdit de penser qu'elle est constamment sous-jacente dans l'esprit de ceux qui veulent, pour des motifs qui dominent peut-être la pratique du droit positif, maintenir dans l'orbite française une œuvre importée de France, encore insuffisamment admise et en quelque sorte insuffisamment « naturalisée » tunisienne pour être confiée à ses juges naturels.

Et cette pensée reste sans doute éminemment respectable non seulement certes dans la perspective française mais dans celle de l'intérêt tunisien bien compris et de l'œuvre d'adaptation progressive de la Tunisie à la vie moderne. Toute greffe d'une sève nouvelle mérite des soins particuliers de celui qui l'opère.

(1) Le D.B. du 12 Juillet 1891 confirmé par D.B. du 13 Juillet 1898 attribue compétence exclusive aux juridictions françaises pour connaître des contestations concernant l'Office des Postes de la Régence qui est pourtant une administration tunisienne.

TITRE III

L'INSTITUTION AU CONTACT DES REALITES

APPRECIATION CRITIQUE ET COMPAREE

Au cours des deux premières parties de l'étude qui vient d'être essayée sur les allocations en Tunisie, l'effort tendait à présenter la construction législative et l'organisation tant des allocations familiales que des Caisses de Compensation. Le seul objet a été de démonter les rouages de l'institution, de déterminer les rapports de droit qu'elle créait, d'en rechercher la valeur sous un angle purement théorique et d'en fixer la nature sous un angle strictement juridique.

Il est temps maintenant d'apprécier l'œuvre insérée dans le cadre des réalités économiques et sociales, d'en mesurer les résultats, et d'en comparer le fonctionnement avec les réalisations qui se sont parallèlement fait jour en Afrique du Nord tant en Algérie qu'au Maroc pour tenter d'en faire ressortir les conditions et caractères originaux.

Nous ne nous dissimulons d'ailleurs pas que nous nous aventurons là sur un terrain de parcours difficile où manquent encore bien des points de repaire. Quit-tant l'examen didactique des textes pour affronter les réalités économiques et sociales complexes et sur lesquelles en Afrique du Nord et en Tunisie en particulier les études scientifiques et statistiques se heurtant à de grandes difficultés ne sont encore que fragmentaires, il est parfois malaisé de tirer une conclusion certaine d'éléments incomplets.

Certes un très gros effort a été fait dans les études et recherches économiques et sociales en Tunisie surtout depuis la fin de la dernière guerre. Mais l'ob-tention des renseignements est beaucoup plus délicat que dans la Métropole ; les enquêtes se heurtent à la méfiance indigène, des erreurs souvent volontaires se glissent dans les déclarations, le mutisme couvre la vie mystérieuse familiale, l'état civil est encore incomplet ; les recherches statistiques n'ont pas encore permis dans ce pays une approche suffisante des réalités ; il est d'autant plus possible de l'affirmer que le service officiel des statistiques tunisiennes le confesse avec une parfaite loyauté. N'est-il pas le premier à inviter à la prudence dans l'usage de ses documents qui pèchent non par la conscience et la technique mise en œuvre dans leur établissement mais par la difficulté qu'il y eut à détecter avec certitude les éléments de base sur lesquels ils reposent.

Il apparaît néanmoins possible de donner, parfois sans doute avec la prudence recommandée, des indications suffisantes pour en retirer des impressions d'ensemble certainement valables.

C'est la responsabilité que nous allons maintenant nous efforcer de prendre.

Nous examinerons successivement ainsi :

1°) L'institution des allocations familiales plongée dans le cadre des réalités économiques et sociales.

2°) Les résultats acquis au cours des dix années écoulées depuis sa création en Tunisie.

3°) Sa valeur propre comparée à l'organisation des allocations familiales :

En France

En Algérie

Au Maroc.

CHAPITRE I

LE CADRE DES REALITES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Les réalités économiques et sociales n'intéressent que dans la mesure où elles sont susceptibles d'avoir une action directe ou une influence, fut-elle lointaine, soit sur l'organisation, soit sur la portée, soit sur les répercussions de l'institution des allocations familiales. Il est donc nécessaire de déterminer d'abord, rapidement dans une première section, quelles sont **théoriquement** les réalités économiques et sociales de nature à influencer sur l'institution. Dans une seconde section, il faudra tenter de montrer quel est l'aspect en Tunisie, de ces réalités et dans quel sens elles font peser leur action sur les allocations familiales.

SECTION I

LES DONNEES THEORIQUES QUI REGISSENT LES ALLOCATIONS FAMILIALES :

Trois personnes de droit jouent sur la scène des allocations familiales :

- l'employeur,
- l'allocataire,
- la caisse.

Trois opérations en constituent le jeu :

- le versement de la contribution patronale,
- le versement de l'allocation,
- et entre ces deux versements, des opérations de compensation et de contrôle.

Il suit de là que les allocations familiales revêtent trois aspects :

a) **Un aspect économique.** Dans la mesure où l'employeur est tenu de verser une contribution et où cette contribution entre, pour lui, dans le calcul du coût de la main-d'œuvre puis par voie de conséquence dans le calcul du prix de revient de sa production.

b) **Un aspect social :** en tant que l'allocataire perçoit ce complément de salaire et en tant que l'allocation vise à l'amélioration du standing familial.

c) **Un aspect technique :** en tant que le fonctionnement de l'institution implique un minimum d'organisation de la société où elle est établie, doublé d'un certain sens social des disciplines nécessaires dans un climat psychologique qui en assure la compréhension dans son application quotidienne.

Il conviendra donc d'examiner successivement ces trois aspects.

**

A) **Les allocations, éléments du coût de la main-d'œuvre et du prix de revient de la production :**

Il est nécessaire de préciser d'abord que ce ne sont pas les allocations familiales versées au personnel d'une entreprise qui intéressent économiquement l'employeur, mais bien la contribution patronale qui lui est demandée pour assurer le service des allocations par voie de compensation. Or cette contribution est directement fonction de la masse des salaires versés puisqu'elle lui est proportionnelle suivant un taux fixé par la caisse. Tout ce qui influera sur les salaires, influera donc par contre-coup sur les allocations. Dès lors, pour l'employeur — et quelle que puisse être par ailleurs la nature qu'on veuille attribuer aux allocations — celles-ci apparaissent comme étroitement liées au salaire et comme un complément de la rémunération de la main-d'œuvre, c'est-à-dire en définitive comme un complément de salaire. A ce titre, les allocations entrent donc dans le prix de

revient de la production de l'entreprise avec des fluctuations proportionnelles à la masse des salaires, du moins tant que le taux de la contribution patronale reste invariable. Si la masse du salaire est de 100 et le taux de cotisation de 15 % des salaires, les frais de main-d'œuvre seront de 115 dans le prix de revient. Il est par suite facile de voir que plus les salaires constitueront une part importante du prix de revient, plus les allocations constitueront une charge importante.

Si pour un prix de revient de 1.000, la part représentée par le salaire est de 100, les allocations à 15 % vont porter ce prix de revient à 1.015 francs, soit une augmentation de 1,5 %; si par contre sur ce coût de revient la part de salaire était de 800, les allocations porteraient le coût de revient à $1.000 + (8 \times 15) = 1.120$ francs, soit une augmentation de 12 %. Ainsi plus la part de salaire est importante, dans le coût de revient, plus les allocations, proportionnelles à ce salaire, constituent une charge croissante.

D'autre part, on sait que dans les dépenses totales de production d'une entreprise, il est une partie constante dite « frais généraux » (loyers assurance, entretien, traitement du personnel administratif) et une partie variable ou frais de fabrication (matière première, salaires). Plus la production augmente et plus le prix de revient de chaque unité produite diminue, les frais généraux constants (ou croissant toutefois beaucoup moins que proportionnellement) se trouvant répartis sur un nombre plus considérable d'unités. Dès lors, si l'on est en face de petites entreprises à faible production, tout ce qui influera sur les frais généraux aura une répercussion plus sensible sur le prix de revient unitaire, que dans une grande entreprise. Illustrons cette observation : soit une entreprise qui produit mille articles au prix de revient partiel de 300 et dont les frais généraux sont de 500.000 francs, le prix de revient total de chaque article sera évalué par l'équation :

$$300 + \frac{500.000}{1.000} = 800$$

Si l'entreprise produit 2.000 articles, l'équation du prix de revient total de l'unité deviendra :

$$300 + \frac{500.000}{2.000} = 550$$

Supposons maintenant que les frais généraux augmentent de 20 %, les deux équations deviendront :

$$300 + \frac{500.000 + 20 \%}{1.000} = 900$$

$$300 + \frac{500.000 + 20 \%}{2.000} = 600$$

Dans le premier cas, le prix de revient unitaire est passé de 800 à 900 soit une augmentation de 12,5 %. Dans le second en passant de 550 à 600, l'augmentation n'a été que de 9,09 %.

La petite entreprise se trouve donc défavorisée lorsqu'un élément nouveau vient accroître ses frais généraux. Or dans les frais généraux entrent les traitements du personnel de direction, du personnel administratif, du personnel fixe auxquels viennent s'ajouter les cotisations proportionnelles d'allocations familiales : sous cet angle encore, un pays de petites entreprises supportera donc plus lourdement la charge des allocations.

Enfin si la main-d'œuvre en Afrique du Nord est en général d'un coût moins élevé qu'en France, le personnel de direction au contraire reçoit en principe des traitements plus importants : le salarié indigène a en effet un niveau de vie inférieur à l'ouvrier européen de même catégorie tandis que le personnel de direction essentiellement européen a été attiré par des traitements supérieurs à ceux de France. Il s'en suit que pour deux entreprises de construction théoriquement identiques employant le même personnel de direction et la même masse de main-d'œuvre, l'une en France, l'autre en Afrique du Nord, celle d'Afrique du Nord verra ses frais généraux plus élevés (en tant qu'ils englobent les traitements du personnel de direction) et le prix de revient partiel moins élevé (en tant qu'il englobe les salaires). D'où une nouvelle raison pour que des cotisations d'allocations proportionnelles au salaire représentent pour un taux déterminé une charge plus lourde dans le prix de revient de l'entreprise nord-africaine que dans l'entreprise française. Pour reprendre l'équation théorique retenue plus haut, si pour l'entreprise française elle est :

$$300 + \frac{500.000}{1.000} = 800$$

coût de revient unitaire et pour l'entreprise nord-africaine (moindre prix de revient partiel, plus grands frais généraux) :

$$260 + \frac{540.000}{1.000} = 800$$

un accroissement des frais généraux va se traduire ainsi :

$$\text{pour la première : } 300 + \frac{500.000 + 20 \%}{1.000} = 900$$

$$\text{pour la seconde : } 260 + \frac{540.000 + 20 \%}{1.000} = 908$$

Dès lors il apparaît que l'ensemble de ces trois facteurs :

a) importance plus grande de la rémunération du travail, comparée aux autres éléments du prix de revient ;

b) part plus importante des frais généraux par rapport au prix de revient partiel dans la petite entreprise ;

c) rémunération des traitements de direction proportionnellement plus élevés et des salaires proportionnellement plus faibles, constituent un ensemble de facteurs qui tendent tous, dans le même sens à rendre les charges des allocations plus lourdes dans un pays où :

- 1) le travail entre effectivement pour une grande part dans le prix de revient;
- 2) la petite entreprise domine ;
- 3) les traitements de direction sont relativement plus élevés et les salaires plus faibles.

Il faut tempérer tout de suite cette constatation en observant ce que l'exposé qui vient d'être fait a de théorique et avec quelles réserves il convient de le pré-

senter. Pour corriger son côté schématique et pour serrer les réalités de plus près, il conviendrait de faire état de nombre d'éléments qui atténueraient sans doute l'impression mise en relief. Rien n'est plus malaisé d'user de la formule si commode « toutes choses égales d'ailleurs » dès qu'il faut quitter les problèmes de sciences pures pour atteindre ceux qui font état d'influences humaines complexes, notamment ceux que posent les relations des facteurs économiques.

Cependant sous ces réserves, il est permis d'affirmer le sens général dégagé plus haut : les allocations familiales, dans la mesure où en Tunisie se rencontrent les trois aspects économiques indiqués dans le cadre de l'entreprise, **constituent une charge plus lourde qu'en France pour une aide familiale déterminée.**

**

Jusqu'ici le raisonnement a fait abstraction du taux d'allocations supposé indifférent pour rechercher la répercussion que l'allocation elle-même pouvait avoir sur le prix de revient d'une entreprise en fonction seulement de la constitution propre de cette entreprise, de la masse des salaires qui y était versée et de la répartition de cette masse des salaires entre frais généraux et frais variables. Mais il est évident que suivant le taux des cotisations patronales, les charges des allocations seront plus ou moins lourdes. Or ce taux est lui-même fonction d'un élément important, celui des charges à couvrir. Il est évident que si le nombre de bénéficiaires est deux fois plus grand, le taux de cotisation devra s'accroître du double. Il en résulte que l'aspect démographique du pays joue un rôle considérable en la matière. La situation démographique du pays et la construction particulière de sa pyramide des âges, la répartition de la population active et de la population à charge, la composition de la famille moyenne et le nombre d'enfants à charge par rapport à cette famille moyenne, comme par rapport à la population active, sont autant d'éléments qui interviennent dans l'évaluation des charges positives des allocations et dans la répartition de celles-ci. Il faut donc déterminer ces éléments.

Et si l'on souhaite pousser plus loin et faire des prévisions sur un avenir plus ou moins étendue, il sera alors utile de rechercher l'évolution démographique du pays et les mouvements essentiels de sa population. Une population en accroissement constant, des mouvements des campagnes vers les villes, de l'agriculture (non sujette à allocation) vers l'industrie et le commerce (qui y sont soumis) auront une influence certaine sur l'évolution de l'institution.

**

Tels sont les facteurs économiques essentiels qui sont susceptibles d'agir sur les allocations ; il faudra les examiner dans leurs répercussions sur la charge des allocations ; il faudra tenter de déterminer comment cette charge réagira à son tour sur ces facteurs économiques dans le cadre tunisien.

**

B) Les allocations, élément d'amélioration du standing familial.

En abordant maintenant le problème sous son autre face pour rechercher non plus la charge économique mais l'effet social des allocations, c'est dans le cadre de la famille qu'il faut examiner les éléments qui en déterminent la portée. Sans doute si les allocations étaient exactement proportionnelles aux charges familiales,

la composition de la famille, la nature et l'importance des besoins familiaux, le montant des salaires ou le niveau des prix seraient indifférents. Mais les allocations sont allouées aux enfants jusqu'à un certain âge et suivant un taux proportionnel au salaire. Dès lors, le montant du salaire jouera un rôle essentiel dans la portée des allocations. D'une part en tenant compte du salaire en valeur numérique, deux ménages de composition identique mais de salaires différents recevront des avantages familiaux proportionnels à ces salaires (1). D'autre part, en tenant compte du pouvoir d'achat de ces salaires, toutes fluctuations des prix agiront en fonction inversement proportionnelle sur la valeur des avantages familiaux consentis. La courbe des salaires et des prix, la courbe du niveau de vie méritent donc un examen particulier pour apprécier dans quelle mesure l'appoint des allocations intervient dans le budget familial. Par ailleurs la composition de la famille tant par le nombre de personnes qu'elle comprend que par la qualité de chacune d'elles a une influence importante. En effet les allocations restant inférieures aux charges représentées par les besoins de chaque enfant iront rapidement en diminuant d'intérêt avec le nombre des enfants.

Si d'autre part, dans deux familles composées du même nombre de personnes se trouvent, par exemple, dans l'une un salarié et quatre enfants et dans l'autre un salarié, deux femmes (en pays de polygamie) et deux enfants, il est évident que l'appoint des allocations aux contributions de ménage n'aura pas la même valeur.

Enfin la portée des allocations sera encore fonction d'un autre facteur, celui des besoins de la famille. Il a déjà été fait allusion en passant au niveau de vie indigène inférieur au niveau de vie européen. L'appoint familial des allocations à salaire égal mais à besoins moindres constituera donc un élément plus appréciable. Et dans la mesure où ces besoins croîtront, l'appoint familial au contraire à salaire constant deviendra de moins en moins adapté aux besoins réels. Ce sont là sans doute des vérités premières exactes pour les allocations comme elles le sont au premier chef pour le salaire auquel elles sont liées par nature et par calcul. Mais ces vérités revêtent en Tunisie un aspect particulièrement accusé tant en raison des contrastes importants existant dans le niveau et la nature des genres de vie rencontrés qu'en raison de la rapidité d'évolution des habitudes de vie indigène.



C) Les allocations dans leur mise en œuvre technique :

Les allocations familiales sont fonction des charges familiales. Elles supposent donc, dans la justification qui doit être apportée de ces charges, un **état civil organisé**. Faute d'un état civil, en effet, il ne peut être justifié ni de la filiation ni par suite, dans le grand nombre de cas où les allocations sont dues en fonction des liens légitimes, de l'existence même de cette légitimité, ni enfin de la date de naissance de l'enfant et par suite de l'époque à laquelle les allocations seront dues. Or si ce problème de l'état civil ne présente aucune difficulté de principe dans un pays occidental, son organisation encore récente, et le fait que, depuis son organisation en Tunisie, il ne pénètre que lentement et imparfaitement les mœurs de la population, font qu'il n'est pas sans présenter des lacunes encore importantes.

(1) A condition que le salaire du ménage le plus favorisé ne soit pas au-dessus du plafond fixé par la loi.

Ceci n'est pas sans entraîner des conséquences graves non seulement quant à la preuve des droits invoqués mais (ce qui n'est que l'autre face du problème), quant à l'efficacité des contrôles de ces droits.

*
**

Sous cet angle du **contrôle** il a déjà été indiqué que les employeurs étaient tenus de leur côté de justifier des salaires versés. Ceci suppose une économie professionnelle ayant des habitudes d'organisation, d'ordre, de comptabilité, dans lesquelles il soit facile de trouver les justifications cherchées. Plus le réseau de cette organisation est poussé, plus les justifications susceptibles d'être fournies sont sérieuses, plus le contrôle est aisé : une comptabilité commerciale répondant à certaines normes et obligations et faisant foi jusqu'à preuve contraire, l'existence d'une organisation de la protection du travail imposant à l'employeur des minima de salaires, des congés payés consignés dans un carnet spécial, etc., constituent un ensemble d'éléments dont les traces comptables se recoupent et permettent d'apprécier l'existence des salaires déclarés, d'en justifier ou d'en vérifier le montant. Il faudra donc voir où en est, en droit et en fait, cette organisation professionnelle, dans quelle mesure elle autorise justifications et contrôle des déclarations de salaires.

*
**

Il est un autre facteur plus malaisé à apprécier, plus impondérable mais dont la valeur n'est pas à négliger; c'est le climat psychologique dans lequel se développe l'institution. Ce climat, fait d'abord de la compréhension plus ou moins grande tant de l'objet que de l'utilité de cette institution, est fait aussi d'une certaine discipline patronale et ouvrière qui en freine ou en favorise le développement, et de l'ambiance morale qui en facilite l'application ou multiplie les fraudes.

*
**

Enfin une application méthodique et scientifique d'une institution sociale comme les allocations familiales devraient impliquer à priori une étude minutieuse de la situation économique et démographique qui lui sert de substratum. Cette étude à son tour implique la connaissance la meilleure possible de cette situation économique et démographique et entre autre l'existence de statistiques suffisantes pour chiffrer les ressources et les charges de l'organisation des allocations. Or il a déjà été fait allusion aux difficultés rencontrées en Tunisie dans ce domaine.

*
**

Telles sont brièvement délimitées les données essentielles qui doivent agir sur la physiologie des allocations familiales. Il reste maintenant à déterminer ce que sont pratiquement ces données en Tunisie.

SECTION II

LES DONNEES PRATIQUES DE LA SITUATION TUNISIENNE

Il faut examiner successivement à ce titre dans leur relation avec les allocations familiales :

- l'état économique et professionnel ;
- l'état démographique ;
- l'état familial ;
- l'état d'organisation du pays ;
- le climat psychologique.



A) L'état économique et professionnel :

Dans toute l'Afrique du Nord, un phénomène frappe le touriste qui débarque, c'est la coexistence de la ville indigène et de la ville européenne jumelées, se respectant l'une l'autre, avec leurs remarquables contrastes de vie artisanale d'une part, de vie de plus en plus industrialisée d'autre part.

La Tunisie en particulier n'échappe pas à cette construction d'une double économie et si une quantité de plus en plus grande de Tunisiens vient s'intégrer dans l'économie européenne, l'artisanat traditionnel demeure très vivant, très vivace avec ses petits ateliers, ses méthodes archaïques, son personnel restreint souvent à caractère familial. Le commerce reflète les mêmes différences : d'un côté les grands magasins de la ville européenne, leur méthode moderne, leur comptabilité peut-être pas toujours irréprochable mais que l'on rencontre en principe partout ; de l'autre, la boutique étroite, le bazar, le fondouk pittoresque, obscur, charmant, où les tractations se passent d'écrits dans la plupart des cas et où la comptabilité n'existe guère que dans le calcul mental du « tajer » (1). En s'en tenant à cette description schématique, il est facile de comprendre tout de suite que l'application des allocations familiales eut à faire face à deux situations différentes bien tranchées. Si d'un côté elles rencontraient un terrain professionnel organisé, avec un ensemble de justifications et de moyens de contrôle relativement aisé, des écritures et des habitudes qui permirent une rapide adaptation, de l'autre au contraire, elles devaient s'enfoncer au milieu d'une multitude de minuscules entreprises avec des patrons souvent illettrés, ni intellectuellement ni psychologiquement préparés aux exigences de la nouvelle institution sociale. Cette situation, il faut bien le dire, a d'ailleurs quelque peu découragé l'effort des caisses dans ce dernier

(1) Commerçant.

secteur. La jurisprudence de son côté, sentant sans doute aussi toute la difficulté d'application dans ce domaine, y puisa non sans sagesse sans doute, aux côtés des raisons de droit qu'elle estime devoir retenir, des motifs supplémentaires à sa conviction que la loi ne s'appliquait pas à l'artisanat. Mais en outre en dehors de l'artisanat, une part importante des petits employeurs qui en bonne logique devraient aux termes des textes entrer dans le champ d'application de la loi, vivent encore en marge. Le secteur de l'économie européenne reste celui sur lequel les caisses s'appuient le plus solidement, celui qui leur permet certitude et stabilité et grâce auquel elles peuvent étendre leur effort dans des zones plus aventureuses, plus risquées mais aussi plus intéressantes puisque pénétrant plus avant dans la vie tunisienne traditionnelle. Ce qui est particulièrement sensible pour la caisse interprofessionnelle, la CICAFTU.

**

L'économie tunisienne se présente encore sous un second aspect : elle est dans l'ensemble à base de moyennes et surtout de petites entreprises.

Un tableau de la répartition des industries paru au Bulletin Economique et Social de la Tunisie (1) donne les résultats globaux suivants : pour 858 entreprises recensées on compte 11.800 ouvriers totalisant un salaire de 1.400 millions de francs, soit une moyenne de moins de 14 ouvriers par entreprise. La CICAFTU groupait en 1951, 8.687 adhérents occupant 44.200 salariés, soit guère plus de 5 employés par employeur. La MINALLO il est vrai, accuse par contre pour la même année 74 adhérents avec 17.270 soit une moyenne de 233 employés par entreprise : mais il s'agit là d'un secteur de grandes industries. Le total des trois caisses pour 1951 donne 15.685 adhérents, 114.651 salariés, soit une moyenne de 7 employés par entreprise (2).

Dans l'ensemble, le caractère peu poussé de la rationalisation et de la mécanisation font que le travail entre encore pour une part importante dans le prix de revient de la production ; on estime en moyenne cette part à 25 % dans les industries diverses (3) mais ce chiffre n'est évidemment qu'un ordre d'idées sans prétention scientifique ; et suivant les entreprises et les professions, il y a des différences importantes autour de cette approximation.

**

Il faudra donc admettre en Tunisie devant cette situation et en raison de ce qui a été dit à la section précédente que toute charge venant s'ajouter au salaire, en fonction de ce salaire, telles les allocations familiales, aura une répercussion proportionnelle relativement importante sur le coût de revient.

**

Un troisième aspect de l'Economie Tunisienne doit être encore signalé : c'est sa tendance actuelle vers une certaine industrialisation. Une étude de J. Lepidi

(1) B.E.S.T. Août 1950 p. 24 note sur le recensement des industries diverses par Descous.
(2) Il semble que pour 1952 cette moyenne aurait plutôt diminuée.

A titre de comparaison les résultats des caisses algériennes de compensation donne une moyenne de 12,12 salariés par entreprise pour 1952.

(3) Ce chiffre de 25 % pour les industries diverses est donné dans l'article de Descous cité ci-dessus en note. Un article intitulé « les problèmes techniques et sociaux dans les mines du contrôle civil du Kef » (Bulletin Ec. et Soc. de la Tunisie, juillet-août 1951, p. 35) par Eugène Wagner, indique que le salaire entre dans le prix de revient pour :

40 %	»	des mines de fer
42 %	»	de plomb
73 %	»	de phosphates.

parue en 1951, « Evolution économique et industrialisation » mettait en relief cette tendance et soulignait l'intérêt qu'elle présentait quant au problème démographique tunisien. Une autre étude parue au Bulletin Economique et Social de la Tunisie (1) fait ressortir également les progrès réalisés entre 1938 et 1951, notamment dans la fonderie, les industries mécaniques, les industries chimiques, les textiles, les cuirs (2). Depuis cinq ans 70 % des investissements privés ont été consacrés à l'industrie. Commencée en Afrique du Nord pour des raisons stratégiques, cette industrialisation se poursuit pour des raisons d'équilibre de balance économique et sous la pression du développement de la population, causes profondes qui selon toute vraisemblance ne sont pas près de cesser d'exercer leur tyrannique influence. Cette industrialisation, il faut d'ailleurs le reconnaître, reste encore très modeste dans le cadre de l'économie générale du pays et ne concerne pratiquement pas l'industrie lourde.

En quoi ces observations intéressent-elles l'application des allocations familiales ? En ce que celles-ci s'appliquent dans l'industrie et qu'elles ne s'appliquent pas à l'agriculture. Or l'industrialisation exerce et va continuer normalement d'exercer un appel de main-d'œuvre, en modifiant insensiblement la répartition de la population. Parallèlement le développement dans les campagnes de la motoculture libère au contraire une part de la main-d'œuvre agricole qui se tourne tout naturellement vers les industries nouvelles.

Or qui dit main-d'œuvre croissante dit champ d'application des allocations familiales plus étendu. Il est donc permis d'en déduire que les caisses ne sont pas arrivées au point maximum de leur développement mais que tout au contraire il se produira logiquement un accroissement constant du nombre de leurs adhérents et des allocataires au cours des années à venir.

Dès à présent, Lépidi à la suite de l'étude que nous avons citée plus haut, relève dans un tableau annexe l'existence de 207 entreprises industrielles et commerciales comprenant chacune plus de 50 salariés et groupant à elles seules près de 50.000 salariés (49.833), soit environ 250 salariés par entreprise.



En résumé : les trois aspects de l'économie tunisienne qui viennent d'être soulignés rapidement, savoir :

a) double secteur économique :

économie traditionnelle tunisienne intéressant une masse très nombreuse aux conditions de vie très limitées ;

économie à caractère européen faiblement étendue mais aux moyens importants ;

b) prédominance de la petite entreprise ;

c) tendance actuelle à l'industrialisation,

ont pour les allocations familiales, les trois conséquences suivantes :

1°) Pénétration de l'institution achevée dans le secteur à économie européenne; encore considérablement freinée dans le secteur traditionnel soit en fait, soit par suite d'interprétations restrictives de la jurisprudence.

2°) Charge relativement lourde des allocations familiales due à la part importante du salaire dans le prix de revient de la petite entreprise.

(1) Numéro de Juillet 1952, p. 27 « Progrès réalisés dans diverses industries en Tunisie », par Yvan Desfontaines, du Service des Industries Diverses au Ministère du Commerce.

(2) Voir aussi sur le même sujet : B.E.S.T. N° d'Avril 1952 p. 19 « Réflexions sur l'industrialisation de la Tunisie », par J. Lépidi.

3°) Développement constant du champ d'application des allocations familiales; ce que confirment les chiffres donnés au chapitre suivant consacré aux résultats obtenus.

B) L'état démographique : (1)

Sous l'angle démographique il faut encore distinguer la population indigène de la population européenne dont les mouvements sont assez différents mais qui révèlent de part et d'autre un accroissement constant pour des causes différentes propres à chacune d'elles. L'évolution de 1881 à 1946 (date du dernier recensement) donne les résultats suivants :

	1881	1911	1921	1931	1946	1951
Européens...	20	148,5	156,1	195,3	239,5	
Tunisians...	1.500	1.790,6	1.937,8	2.215,4	2.903,9	
Ensemble (1)	1.520	1.939,1	2.093,9	2.410,7	3.231 (2)	3.500 (3)

(1) Population en milliers d'habitants.

(2) Y compris les divers.

(3) Suivant les calculs de probabilités basés sur l'évaluation des dernières années (tableau extrait de la documentation fournie par le Service Tunisien des Statistiques).

Ce tableau fait ressortir de 1881 à nos jours, un accroissement de 133 % et en vingt-cinq années recensées de 1921 à 1946, un accroissement de :

Européens : 53 %

Tunisians : 50 %

population totale : 54 % (y compris les divers).

De 1936 à 1946 la population globale s'est accrue de 24 %, ce qui paraît correspondre au développement démographique de toute l'Afrique du Nord (2). Il est certain que ces chiffres doivent être corrigés dans l'impression qu'ils donnent pour tenir compte de l'amélioration indiscutable des moyens de recensement; mais il n'en demeure pas moins que la population croît rapidement : la population européenne tant par le taux de ses naissances que par l'immigration qui se poursuit encore ; la population tunisienne uniquement en raison de son remarquable taux de natalité comme de l'abaissement parallèle du taux de mortalité surtout de la mortalité infantile. Observons que la population européenne est une population essentiellement urbaine (83 %) ; Tunis à elle seule groupe 50 % de la population européenne, mais celle-ci ne représente que 8 % de la population globale (3).

(1) Sur la situation démographique il faut signaler l'intéressante étude de Louis Chevalier « Le Problème Démographique Nord-Africain » paru dans « Travaux et documents », cahier 6 édité par l'Institut National Démographique (Presse Universitaire de France 1947).

(2) Au Maroc 23 % d'après « la Conjoncture Économique Marocaine » (1947), éditée par le service des statistiques de Rabat. En Algérie, 28 % d'après l'évaluation des Services du Ravitaillement ce qui est certainement une évaluation soufflée en raison des données particulières fournies à ces services pour des raisons faciles à comprendre.

(3) À signaler sur ces questions un article de Claude Miquel « Démographie et économie Tunisienne », paru récemment dans le Bulletin de la Confédération Générale du Commerce et de l'Industrie de Tunisie, N° 43, p. 227 et le « Point de Vue Critique » de Lepidi, p. 245.

Quelle est dans cet état la structure de la population ?

Si l'on répartit celle-ci entre les trois grands groupes d'âges traditionnellement admis :

de 0 à 19 ans : population à charge ou à faible rendement économique ;

de 20 à 59 ans : population active ;

+ de 60 ans : population en principe à charge,

nous obtenons le tableau comparatif suivant entre la situation en Tunisie et la situation en France :

REPARTITION PAR GROUPE D'ÂGES — PROPORTION POUR 1.000 HABITANTS

	TUNISIE	FRANCE
de 0 à 19 ans.....	495	301
de 20 à 59 ans.....	436	537
+ de 60 ans.	69	162

Tableau fourni par le Service Tunisien des Statistiques, mis à jour pour les chiffres concernant la France.

Ce tableau fait ressortir que les mineurs de 20 ans en Tunisie représentent en gros la moitié de la population. Si l'on retient seulement la population de moins de 15 ans (1), elle représente encore 41 % de la population globale. Ainsi le caractère jeune de la population tunisienne classe la Régence parmi les tout premiers pays à population nettement croissante (2).

En d'autres termes : population active relativement faible, population à charge relativement importante, tel est l'aspect de la structure de la population sous l'angle qui intéresse ici : celui des allocations familiales. Il apparaît dès lors à ces seules indications que la proportion de personnes à charge au titre des allocations va en Tunisie être beaucoup plus importante qu'en France notamment. Alors que la moyenne d'enfants par salarié est en effet en France de l'ordre de 0,46, elle est en Tunisie de 1,2 (3) soit trois fois plus d'enfants par salarié en Tunisie qu'en France métropolitaine.

**

(1) A titre de comparaison la population de moins de 15 ans est en Algérie de 30 % et en France de 22 % soit près de la moitié moins qu'en Tunisie.

(2) Cet accroissement est dû à la fois à l'accroissement des naissances, à la diminution de la mortalité et en particulier de la mortalité infantile. L'excédent annuel des naissances sur les décès a été pour 10.000 habitants : de 1919 à 1923 : 70; de 1929 à 1933 : 124; de 1939 à 1943 : 145; de 1945 à 1947 : 224 (ce chiffre est un des plus élevés dans le monde).

(3) C'est même le chiffre de 0,44 enfant par salarié en France qu'avait donné une enquête du Comité Central des Allocations Familiales faite en 1929 sur 1.201.448 salariés, parmi lesquels 306.651 chefs de famille avaient 524.509 enfants (soit 0,436 enfants par salarié). Le chiffre de 1,2 enfants par salarié est confirmé en Tunisie par les statistiques de la CICAFTU qui s'établissent sur le plus grand nombre d'allocataires et de salariés, le nombre d'enfants donné par ces statistiques en 1950 est de 1,285 par salarié et de 2,43 par allocataire (en France 1,71 au lieu de 2,43 d'après l'enquête visée ci-dessus). Les statistiques de la CICAFTU donnent en 1951 une proportion de 1,4 enfants par salarié et toujours de 2,43 par allocataire; les résultats donnés par l'ensemble des trois caisses donnent par contre des chiffres un peu inférieurs ils sont (calculés sur 114.651 ouvriers avec 56.037 allocataires ayant 135.089 enfants à charge), de 1,37 enfants par salarié et de 2,41 enfants par allocataire.

Enfin, un dernier aspect démographique doit être souligné en Tunisie : c'est la répartition professionnelle de la population et l'évaluation de cette répartition. La répartition de la population par grandes activités collectives fournit une image très acceptable de la structure économique d'un pays ; mais cet examen n'est guère facile et les comparaisons dans le temps et dans l'espace malaisées, suivant la définition donnée de la population active. En Tunisie, en particulier, les renseignements ne sont pas obtenus également dans la population tunisienne et la colonie européenne et les statistiques officielles reconnaissent en outre « l'impossibilité de recueillir avec exactitude des renseignements sur la part prise par les membres de la famille dans les travaux agricoles ». Sous ces réserves, le tableau suivant qui n'intéresse ici que par les mouvements qu'il révèle au sein de la population paraît suffisant pour les renseignements recherchés :

(1) REPARTITION DE 100 HABITANTS D'APRES LEUR ACTIVITE

	EUROPÉENS		TUNISIENS	
	1936	1946	1936	1946
Agriculture, forêts, pêches.....	12	12	57	48
Industrie	39,5	41	5	13
Transports	8	9	0,5	1
Commerce	18	13	4	9
Professions libérales	6	10	2	3
Ouvriers journaliers	—	—	30,5	24
Services administratifs	16,5	15	1	2
	100	100	100	100

Dans ce tableau, les mouvements de la population européenne présentent peu d'ampleur et peu d'intérêt en ce qui concerne les allocations familiales. Cette population est d'ailleurs assez stable dans l'ensemble. Par contre, il est aisé de voir la diminution nette de la population active tunisienne, dans l'agriculture, les forêts et la pêche où elle tombe de 57 % à 48 %, cependant que dans le commerce et l'industrie, elle passe respectivement de 4 à 9 % et de 5 à 13 %.

Ces chiffres sont encore confirmés sous d'autres formes. C'est ainsi que la population rurale est passée pendant la même période de dix années de 73 % à 68 % de la population globale, cependant que, corrélativement, la population des villes passait de 27 à 32 % ; de 1921 à nos jours elle est passée de 21 % à 37 % (2). Une autre indication intéressante dans le même ordre d'idées est encore à signaler pour illustrer le même phénomène, c'est l'accroissement de la

(1) Ce tableau est extrait d'un article de Lépidi « Répartition de la Population active en Tunisie » dans le Bulletin Ec. et Soc. de Juillet 1948, p. 68.

(2) Lépidi « La Démographie Tunisienne » dans « Tunisie 53 » N° Spécial édité par l'Encyclopédie d'Outre-Mer.

population de la ville de Tunis, qui de 1921 à 1946, pendant que la population de la Régence s'élevait dans son ensemble de 54 %, se chiffrait, elle, à 112 % (Européens 62 %, Tunisiens et divers 150 % (1). Depuis le mouvement semble n'avoir fait que s'accroître.

Or ce phénomène intéresse éminemment le champ d'application des allocations familiales puisqu'encore une fois la population salariée agricole échappe actuellement à la législation sur ces prestations, cependant que les branches d'activité économique qui attirent la main-d'œuvre y sont au contraire assujetties au premier chef.

*
**

En résumé, l'examen démographique rapide de la Tunisie permet de souligner :

a) la coexistence d'une population tunisienne et européenne mais en voie, l'une et l'autre, d'accroissement très rapide pour des causes différentes et qui joueront vraisemblablement avec plus de constance sur une période prolongée pour la population tunisienne.

b) Une composition de la population dans laquelle l'élément jeune (moins de vingt ans) représente plus de la moitié de la population globale et dans laquelle l'élément à charge (moins de 15 ans) représente 41 %, ceci en raison notamment d'un taux de natalité élevé et de la diminution de la mortalité infantile.

c) Une évolution de la répartition professionnelle qui amène au détriment des campagnes et au profit des villes, les mouvements actuels de la population.

Du point de vue des allocations familiales, il est aisé de voir que dans l'ensemble, ces facteurs tendent tous, non seulement à constituer une charge sociale nettement plus importante que dans la France métropolitaine mais encore à amener un accroissement progressif du champ d'application de l'institution.

Dès à présent, il faut d'autre part souligner que la forte natalité tunisienne suffit à établir que la raison d'être des allocations familiales en Tunisie est évidemment très différente de celles qui ont joué en France où la dénatalité constituait une inquiétude majeure à l'époque où le législateur par la loi du 11 Mars 1932 rendit les allocations obligatoires (2).

*
**

C) L'état familial :

Rappelons qu'en se penchant sur la situation familiale, il n'est plus question de l'incidence de phénomènes économiques sur les allocations familiales considérées comme une charge, mais de la mesure dans laquelle le milieu auquel elles s'appliquent va déterminer leur portée.

A cet égard, la famille au sens large dans lequel le mot est employé dans l'expression « allocations familiales » doit être examinée :

a) dans sa composition ;

(1) La population de Tunis était :

en 1931 de	202.405
en 1936 de	219.578
en 1946 de	364.593
en 1950 de	410.000 environ.

Elle serait actuellement avec sa banlieue immédiate de plus de 500.000 habitants.

(2) Rappelons simplement qu'en France, le taux des naissances par 100 habitants était passé à cette époque : de 2,14 en 1920 — à 1,90 en 1925 — à 1,77 en 1929 — à 1,74 en 1931.

- b) dans l'étendue de ses besoins ;
- c) dans ses ressources ;
- d) dans le rapport de ses besoins et de ses ressources et dans l'évolution de ce rapport.

**

Dans sa composition, la famille en Tunisie amène deux observations d'inégale importance : l'une qui ne concerne pratiquement que la famille musulmane est l'existence de la polygamie. L'autre qui s'applique plus ou moins à tous les groupes ethniques et qui est le nombre élevé d'enfants par foyer.

Si la polygamie est admise par la religion islamique, il faut cependant tout de suite rappeler que le nombre d'épouses légitimes ne saurait dépasser quatre (1).

En fait la polygamie tend à diminuer beaucoup, soit en raison du train d'existence que représente l'entretien de plusieurs femmes au foyer, soit en raison du relèvement progressif de la condition féminine et de l'évolution des mœurs comme de la conception même du mariage que se font les Musulmans d'aujourd'hui (2); cependant, Debon, dans son livre « Coutumes Tunisiennes et Notions Élémentaires de Droit Musulman » (p. 193) signale avoir constaté dans ses tournées dans l'Extrême-Sud Tunisien que les indigènes sont presque mis dans l'obligation de s'unir à plusieurs épouses, les unes restant sous la tente pour préparer la nourriture, moulin le grain, tisser les burnous de laine, préparer les toiles en poils de chameaux, les autres pour aller chercher de l'eau aux puits très éloignés et rapporter les fagots de bois : très rarement les hommes se chargent en effet de ces soins domestiques. Quoi qu'il en soit, dans le Nord et dans les villes la polygamie se rencontre rarement, notamment dans les milieux salariés. Si, dans quelques cas, son existence a parfois posé des questions de droit intéressantes (égalité du droit des enfants de la seconde épouse et épouses subséquentes avec ceux de la première, ce que certaines entreprises concédées avaient paru discuter dans leurs statuts), son influence sur le plan de la composition familiale et du nombre d'enfants par famille est pratiquement négligeable (3).

Rappelons aussi que la loi hébraïque de son côté ne prohibe pas la polygamie, le mari étant aussi autorisé à avoir jusqu'à quatre femmes ; mais la monogamie chez les Israélites de Tunisie est généralement observée : la Ketouba (4) précise d'ordinaire que le mari s'oblige à ne pas s'unir à une deuxième femme et à répudier la première s'il ne tient pas son engagement avec délivrance immédiate du douaire légal.

Par contre le taux élevé de la natalité en Tunisie a un aspect suffisamment accusé pour qu'il faille déterminer la répercussion qu'il a sur la composition de la famille et par suite sur la valeur relative des allocations dans le cadre familial.

-
- (1) Ceci s'entend bien entendu de 4 épouses à la fois : Debon cite dans son ouvrage « Coutumes Tunisiennes et notions élémentaires de Droit Musulman » (p. 231), le cas exceptionnel d'un Musulman qui à la suite de répudiations successives s'était uni durant son existence à dix-sept femmes laissant à son décès quatre veuves et trente-cinq enfants.
 - (2) Ibn Arafat définissait ainsi le mariage :
« Le mariage est un contrat ayant pour but unique de s'assurer, après intervention des témoins, une jouissance physique avec une fille d'Adam, sans qu'il faille en payer la valeur ». Nous sommes loin des conceptions chrétiennes des civilisations occidentales.
 - (3) Louis Chevalier (Op. cit. note 1 page 265) attire toutefois l'attention sur un phénomène social qu'il appelle « La polygamie successive » consistant dans le fait qu'au cours de son existence le même homme épousera successivement plusieurs femmes après répudiation des précédentes. Il s'ensuivrait une fécondité plus grande qui expliquerait pour partie au moins la grande natalité nord-africaine.
 - (4) Ketouba peut être traduit par « contrat de mariage » : cette définition appellerait toutefois d'importantes réserves s'il fallait serrer la vérité de plus près. Mais ici, cette notion approximative suffit à notre sujet.

Une enquête menée en 1919 en France pour la création de la Caisse de Compensation de la Région Parisienne portant sur 99.650 ouvriers de l'industrie métallurgique et mécanique avait donné :

- 36,9 % de célibataires
- 63,1 % de mariés

Sur cent ménages, il y avait :

- 38,4 % sans enfants
- 33,6 % avec un enfant
- 17,5 % avec deux enfants
- 6,4 % avec trois enfants
- 2,5 % avec quatre enfants
- 1,6 % avec plus de quatre enfants

Ces proportions donnaient donc en groupant célibataires et mariés sans enfants, c'est-à-dire les salariés insusceptibles de recevoir des allocations

$$38,4 \times 63,1 \%$$

$$36,9 \% + \frac{\quad}{100} = 61,1 \text{ d'ouvriers sans charges de famille : en re-}$$

prenant le tableau ci-dessus, nous obtenons alors :

- 61,1 % sans charge de famille
- 21,2 % avec un enfant
- 11,1 % avec deux enfants
- 4,0 % avec trois enfants
- 1,0 % avec plus de quatre enfants.

Or les chiffres fournis actuellement par les Caisses d'allocations familiales tunisiennes donnent les résultats suivants :

- 51,2 % sans charge de famille
- 14,3 % avec un enfant
- 14,4 % avec deux enfants
- 10,3 % avec trois enfants
- 5,8 % avec quatre enfants
- 4,2 % avec plus de quatre enfants.

Ainsi en Tunisie, la proportion des allocataires par rapport aux non-allocataires est plus forte qu'en France : en effet, les allocations en France n'étant dues qu'à partir du 2^{me} enfant, sur cent ouvriers, 82,3 ne sont pas allocataires. En Tunisie, où les allocations sont dues dès le premier enfant 51,2 ouvriers sur cent seulement ne sont pas allocataires.

D'autre part, il est facile de constater que toutes les familles de deux enfants et plus sont en Tunisie dans une proportion beaucoup plus importante qu'en France.

Il a déjà été relevé que la moyenne d'enfants par ménage était en Tunisie de 2,43 au lieu de 1,71 en France (1). L'ensemble de ces chiffres est suffisamment éloquent par lui-même pour se passer de commentaires. Leur sens au point de vue de la charge particulièrement lourde que représentent les allocations dans la Régence a déjà été souligné. Il faut, en contre-partie, noter maintenant qu'ils impliquent une modicité relative dans l'aide apportée au foyer. En effet il est constant que les allocations attribuées ne prétendent pas maintenir à celui qui a charge d'enfants un niveau de vie identique à celui qu'il aurait sans cette charge. Comme le taux d'allocations reste en Tunisie rigoureusement le même pour chaque enfant, il s'en suit obligatoirement un niveau de vie de plus en plus réduit

(1) Voir note 3 p. 176.

au fur et à mesure que la famille croît. Pour illustrer cette indication, si l'on admet que dans un ménage le maintien du niveau de vie accroîtrait les dépenses du chef de famille de 80 % pour la première personne à charge, puis de 50 % pour chacune des suivantes (ce qui semble plutôt inférieur à la réalité autant qu'on puisse en juger avec des moyens empiriques) (1), si l'on se souvient d'autre part que les allocations familiales sont de 15 % du salaire, enfin si l'on prend pour base indice 100 le salaire et les besoins d'un célibataire, on constate que le niveau de vie d'un homme chargé de famille diminue rapidement avec l'augmentation du nombre d'enfants d'après le tableau suivant :

SITUATION DE FAMILLE	Besoins	Ressources	Taux du niveau de vie en fonction du niveau de vie d'un célibataire.
Célibataire	100	100	100 %
Marié sans enfant.....	180	100	55,5 %
Marié avec 1 enfant.....	230	115	50 %
Marié avec 4 enfants.....	380	160	42,1 %

Ceci amène tout naturellement à examiner ce que sont par ailleurs les besoins et les ressources de la famille en Tunisie ; quel est à la fois son niveau de vie et l'évolution de ce niveau de vie ?

Quels sont d'abord ses besoins ?

Rien n'est plus délicat que la détermination des besoins qui définissent le niveau de vie. Ces besoins sont à la base essentiellement fonction du milieu, des habitudes, de la manière de vivre. Leur multiplicité est donc infinie et si dans un pays donné un certain nivellement permet en général de raisonner sur des besoins moyens type, dès que ce nivellement n'est plus constaté, il faut raisonner non plus sur un, mais sur plusieurs niveaux de vie : or la coexistence en Tunisie de plusieurs groupes ethniques accusant des différences essentielles dans le genre de vie (musulmans, israélites, colonies française, italienne et autres) rend difficile la comparaison des besoins et des niveaux de vie au même rang social et dans la même profession. D'autre part les besoins humains sont en constante évolution : mais cette observation est particulièrement valable dans un pays faiblement développé où l'apparition de l'échantillonnage des ressources occidentales fait naître rapidement dans la population indigène des besoins nombreux qu'elle avait antérieurement ignorés ; dès lors la comparaison du niveau de vie d'une époque à l'autre se heurte ici au fait que les besoins de vie ne peuvent être retenus comme déterminés une fois pour toutes sous peine de fermer les yeux sur une réalité incontestable. Les habitudes de vie se modifient constamment. Les besoins de l'ouvrier croissent rapidement depuis une vingtaine d'années. Une enquête alimentaire (2) signale le syn-

(1) L'échelle de coefficient utilisé pour exprimer en « valeur-homme », la composition d'une famille, dans de nombreuses enquêtes sur les budgets familiaux en France est celle de l'Institut des Statistiques d'Oxford que voici :

homme	1,00	enfant de 6 à 9 ans	0,60
femme	0,85	enfant de 3 à 5 ans	0,50
enfant de 10 à 14 ans	0,70	enfant de moins de 3 ans	0,33

(2) « Enquête Alimentaire en Tunisie », de MM. Roche, Uzan et David, au Bulletin Economique et Social de la Tunisie, N° 71, p. 58.

crétisme alimentaire à des tables ethniquement différentes réunissant le couscous aux pâtes italiennes et au gruvière métropolitain. Mais ceci n'est qu'un exemple et dans bien d'autres domaines des constatations semblables pourraient être faites. Il serait donc théoriquement nécessaire pour suivre cette évolution que la courbe de salaire s'élève plus rapidement que celle du coût de la vie afin de tenir compte de ces aspirations à un niveau de vie amélioré.

Géographiquement, le climat très différent d'une région à l'autre de la Tunisie et très variable d'une année à l'autre amène des différences également importantes dans les consommations de la population, notamment au point de vue alimentaire. Or les dépenses alimentaires jouent en tout état de cause, un rôle prépondérant dans les besoins de la majorité de la population. Alors que les statistiques métropolitaines révèlent que les dépenses alimentaires n'entrent que pour 50 à 60 % dans un budget moyen français, des enquêtes récentes (1) en Tunisie établissent que 7,5 % seulement de la population musulmane y consacrent une part de ses ressources inférieures ou égales à 60 % et que 56,25 % y consacrent plus de 90 % de ses ressources. Encore, faut-il ajouter que 36 % de la population musulmane consomment une ration inférieure à 2.400 calories. Mais ces indications données sur les besoins alimentaires, il est actuellement difficile, dans l'état des enquêtes et des statistiques effectuées, d'entrer beaucoup plus dans le détail des dépenses, notamment en habillement et en logement, très variables et en constante évolution. La seule chose qu'il soit possible de faire est, pour un niveau de vie donné, pour un genre de vie invariable et forcément choisi avec quelque arbitraire, d'apprécier la mesure des variations du coût de la vie en déterminant les fluctuations des dépenses correspondantes. L'indice des prix de détail permettra cet examen. Cet indice est calculé en Tunisie sur vingt-neuf articles indispensables à la consommation familiale (vingt-trois denrées alimentaires et six articles divers de chauffage et éclairage) : ces articles sont affectés d'un coefficient de pondération d'après la consommation moyenne d'un habitant à Tunis. Il donne donc une idée incomplète mais sans doute d'une approximation très suffisante pour apprécier l'évolution du coût de la vie : en voici les résultats :

PRIX DE DETAIL (Ville de Tunis)

Base 100 = 1938

1944.....	450
1945.....	512
1946.....	766
1947.....	1.115
1948.....	1.672
1949.....	2.124
1950.....	2.204
1951.....	2.461
1952.....	2.764
1953.....	2.834

Devant cet accroissement du coût de la vie et l'augmentation des besoins de la population, impossible à chiffrer dans l'état actuel mais qui n'en est pas moins certain, quelles sont les ressources du budget familial ?

(1) Voir à cet égard l' « Enquête Alimentaire en Tunisie » (1951) op. cit.

L'évolution du salaire de rendement d'un ouvrier maçon et d'un manœuvre du bâtiment a été la suivante :

DATE		MAÇON		MANŒUVRE	
Janvier	1944.....	13,00	Indice base 100 en 1939 (salaire à 5 fr.)	7,50	Indice base 100 en 1939 (salaire à 2 f 50)
Octobre	1945.....	20,85		11,00	
Juillet	1946.....	33,40		17,60	
Juillet	1947.....	39,40		23,60	
Septembre	1948.....	64,90		39,30	
Janvier	1950.....	71,40		43,30	
Octobre	1951.....	97,90	= 1.960	60,00	= 2.400

Une difficulté apparaît tout de suite dans la comparaison de ces deux tableaux des prix et des salaires : l'indice du prix est calculé sur la base 100 en 1938 alors que l'indice du salaire est calculé sur la base 100 en 1939. La comparaison est donc délicate. Mais si les statistiques officielles ne fournissent pas l'indice des prix en fonction de ceux pratiqués en 1939, elles le donnent par contre en fonction de 1940 : or l'évolution ayant été très peu sensible entre 1939 et 1940, l'indice du prix de base 1940 permet une comparaison meilleure.

Sur cette base les prix en 1951 étaient affectés de l'indice 2017

en 1952	»	»	»	2265
en 1953	»	»	»	2323

Il semble qu'ainsi le salaire du manœuvre suive de très près la courbe de l'indice des prix ; l'ouvrier maçon voit au contraire son niveau de vie assez sensiblement diminué. D'une façon générale, l'éventail des salaires a tendu à se refermer sur le salaire de la profession la moins rémunérée (1).

En d'autres termes, il résulte de ces indications sommaires sur le niveau de vie du salarié qu'en ne tenant compte que du salaire de rendement, à l'exclusion notamment du salaire social, les besoins familiaux se sont accrus (suite de l'évolution des habitudes et manières de vivre) tandis que le pouvoir d'achat a un peu diminué.

En résumé :

- 1°) Famille moyenne où le nombre d'enfants est élevé.
- 2°) Besoins allant en croissant (2).
- 3°) Ressources allant en se resserrant.

Tels sont les aspects économiques et sociaux de la famille tunisienne.

Dès lors, l'aide qu'apportent les allocations à la famille représente une valeur d'autant moindre que le nombre d'enfants est plus grand et cela surtout parce que

(1) Voir sur cette question au Bulletin Economique et Social de la Tunisie : « Le Régime et le Niveau des Salaires dans l'Industrie et le Commerce depuis 1939 », sans nom d'auteur N° de Février 1948 : « Nouveaux Aspects du Problème des Salaires », par BEBON, numéro de Janvier 1950 — « Les salaires et les prix », de Babon, N° de Novembre 1951.

(2) En ce qui concerne les enfants, on peut citer comme besoin nouveau celui de l'instruction : la population scolaire qui était de 40.000 en 1915 est en 1952 de 220.000. Ce mouvement est loin d'être achevé si l'on tient compte de ce que le nombre d'enfants de 5 à 14 ans (âge scolaire) était en 1946 (date du dernier recensement) de 857.000.

ces allocations subissent les fluctuations d'un salaire qui lui-même ne suit pas l'évolution des besoins familiaux ni même celui du coût de la vie.

D) L'état d'organisation du pays :

Le fonctionnement technique des allocations familiales dépend de l'état d'organisation du milieu dans lequel elles sont instituées. Elles impliquent en effet la connaissance exacte et la justification de la situation professionnelle et familiale qui en conditionne l'application.

1.) Elles reposent dès lors sur l'organisation de l'état civil qui fournira des renseignements indispensables sur les enfants à charge bénéficiant des allocations.

2.) Elles reposent d'autre part sur l'organisation de la comptabilité commerciale qui fournira les justifications nécessaires sur les salariés et sur le montant des salaires.

3.) Elles reposent encore, quoique moins directement mais pour une part non négligeable sur la valeur des méthodes de recherche relatives aux mouvements de la population, à l'évolution démographique, aux facteurs sociaux et économiques qui de près ou de loin déterminent l'évolution des conditions d'application ou la portée de l'institution, permettant de prévoir cette évolution, d'en mesurer les charges, d'envisager les adaptations nécessaires et d'en supputer les conséquences.

1°) L'Organisation de l'Etat Civil :

C'est un décret beylical du 30 Septembre 1929 qui organisa l'Etat Civil. Le Président des Municipalités, le Contrôleur civil et dans les territoires du Sud les autorités militaires désignés par l'art. 93 du Code civil français, sont officiers d'état civil. Les actes qu'ils dressent sont établis sensiblement dans les mêmes conditions qu'en France, qu'il s'agisse des actes de naissances, de mariages ou de décès. Les rectifications des actes de l'Etat civil interviennent sur jugement suivant la procédure établie par la loi française.

L'art. 1^{er} de ce décret beylical stipule que les officiers d'état civil désignés plus haut sont investis de leurs fonctions « pour tous les habitants de la Tunisie sans distinction de nationalité ». Mais si tous les habitants de la Tunisie sans distinction de nationalité sont en droit d'user de l'état civil ainsi créé, il ne s'en suit pas que ce soit obligatoire pour tous. D'une part un décret du 3 juillet 1941 écarte rétroactivement les règles du décret du 30 septembre 1929 en matière de mariage pour les non tunisiens quand la loi personnelle des deux conjoints autorise la célébration du mariage en la forme purement religieuse ; les prêtres sont donc en ce cas, officiers d'état civil (1). D'autre part, un décret du 6 décembre 1929 écarte encore d'une manière absolue pour les Tunisiens le décret sur l'Etat civil dans ces dispositions relatives au mariage et au divorce.

Il l'écarte aussi pour les tunisiens partout où il n'est pas constitué de municipalité (c'est-à-dire sur la plus grande étendue du territoire) où restent en vigueur les dispositions du décret beylical du 28 Décembre 1908 et les arrêtés du premier ministre pris en application. Les déclarations sont alors faites par l'intéressé ou son mandataire dans les délais prescrits au cheik de la fraction ou du quartier dans

(1) A l'origine les actes de l'Etat Civil étaient reçus en ce qui concerne les non tunisiens par les agents consulaires dans les formes usitées dans leurs pays. Un décret du 29 Juin 1886 institua un état civil inspiré des dispositions en vigueur dans la Métropole ; mais cet état civil n'était pas obligatoire pour les Tunisiens. Ce décret fut plusieurs fois modifié puis finalement remplacé dans l'état actuel par le décret susvisé du 30 Septembre 1929.

lequel il habite ou réside. Le cheik « ou son représentant » est à cet effet assisté d'un notaire ou adoul (1). Si le déclarant n'est personnellement connu ni du cheik ni du notaire, il doit se faire assister d'un témoin qui certifie l'identité et confirme la déclaration. Le cheik est ensuite chargé de transmettre les déclarations au caïdat qui les centralise. Pour les mariages, l'usage est chez les musulmans tunisiens de faire dresser par deux notaires un acte qui fixe le montant de la dote appelée « Sedak » ; cet acte est considéré en lui-même comme un véritable acte de mariage. Mais, très souvent, surtout dans les campagnes, cet acte n'est pas dressé et la dot est fixée uniquement en présence de deux témoins. Une circulaire ministérielle dès le 20 Septembre 1903, prescrivait aux caïds d'inviter leurs administrés à recourir au ministère des notaires pour le mariage. En fait ces recommandations ne modifièrent guère les usages malgré diverses autres injonctions ministérielles auxquelles il a déjà été fait allusion.

En dépit de ces efforts pour établir un état civil tunisien, et si l'intérêt même pousse de plus en plus les parents à déclarer les naissances, ne serait-ce qu'en vue de la perception des allocations familiales, il paraît bien encore, surtout en dehors des villes, que nombre d'enfants ne sont pas déclarés ou sont déclarés d'une manière fantaisiste : souvent les décès ne sont pas davantage signalés (2). D'autre part, le service tunisien des statistiques accuse une telle disproportion entre naissances et décès qu'il paraît encore plus certain que le nombre de décès clandestins reste aujourd'hui encore considérable. La multitude de jugements déclaratifs de naissance suffit d'ailleurs à faire sentir les lacunes de fait que comporte l'Etat civil. L'absence de livret de famille et de répertoire alphabétique à l'état civil permet d'ailleurs de déclarer le même enfant à plusieurs dates différentes.

Les inscriptions sur jugement déclaratif permettent de leur côté des variations souvent importantes sur l'âge véritable de l'enfant (3). Tout le monde s'accorde pour reconnaître les défaillances de cet état civil. Lépidi, dans un article paru sur la démographie tunisienne dans « Tunisie 53 » (Op. Cit.), relève que, si les déclarations se sont faites correctement pendant la période de rationnement, depuis, « l'intérêt matériel n'existant plus, aucun stimulant n'est venu le remplacer, qu'il s'agisse d'intérêt civique ou d'esprit de collaboration à l'œuvre de progrès social ». Et il donne une preuve de la fantaisie des déclarations : le taux de masculinité (nombre de naissances masculines pour 1.000 naissances féminines) dépasse souvent

(1) Actuellement les déclarations sont souvent directement faites chez les Adel qui les transmettent mensuellement au Caïdat. Les naissances et les décès sont inscrits sur des registres séparés. Il n'est porté aucune mention de décès sur le registre de naissance en marge de l'acte intéressant le défunt.

(2) A la suite des émeutes qui se produisirent notamment dans le Cap Bon au cours de l'année 1952, une enquête judiciaire fut ouverte à propos d'accusations de meurtre de nourrissons à Tazerka, portée contre les troupes. L'examen des registres de l'Etat Civil révéla des omissions et des irrégularités telles que toutes les fraudes étaient possibles. C'est ainsi que sur 29 décès d'enfants en bas âge survenus en janvier et février, 15 seulement ont été enregistrés mais sans qu'aucune date ne figure au registre (« Dépêche Tunisienne » du 3 avril 1952).

Un directeur d'une compagnie minière ayant fait procéder à une vérification de bénéficiaires avec présentation d'enfants, dès que l'annonce en fut faite, il y eut de nombreuses déclarations de décès qui ont même fait croire à une épidémie. (Lettre du Directeur des Exploitations minières de la Compagnie des Phosphates à la MINALLO du 20-12-1947. A titre d'exemple, il faut signaler un ouvrier qui encaissait des allocations sous une identité et est décédé sous une autre, des salariés célibataires sont embauchés sous l'identité d'un parent chargé de famille. Des enfants naissent après la mort de leur mère, ou naissent à moins de trois mois d'intervalle de la même mère. Des actes de notoriété de mariage révèlent des salariés mariés à 4 ans. Des bulletins de décès signalent une date intentionnellement reculée ; d'autres bulletins ne correspondent à aucun acte enregistré dans les registres de l'état civil. Des enfants sont inscrits sous le nom d'une autre mère. Des bulletins de naissance sont délivrés pour le même enfant avec des dates différentes de l'événement. Tous les exemples donnés ici correspondent à des dossiers précis et nombreux existant aux archives des Caisses.

(3) Il nous a été personnellement donné de constater entre l'âge reconnu par un jugement déclaratif et celui que constatait un certificat médical une différence de 4 ans.

1.300 alors que dans le monde il est en moyenne de 1.055. Les filles très souvent ne sont pas déclarées.



2°) L'Organisation de la Comptabilité Commerciale :

Il a déjà été dit qu'un D.B. du 8 Octobre 1945 modifié par un décret du 25 Avril 1946 avait rendu obligatoire la tenue d'une comptabilité commerciale (1). Les dispositions de ce décret précisant le chiffre d'affaires au-dessus duquel toutes les entreprises sont en définitive tenues d'avoir une comptabilité étaient demeurées sans changement depuis 1946 malgré l'évolution des prix de détail qui ont quadruplé. D'où il suit que, par le simple jeu des dépréciations monétaires, le décret tend à s'appliquer à un nombre de plus en plus considérable de moyennes et même de petites entreprises. Telle est du moins la théorie. La pratique révèle par contre constamment que le décret reste dans un très grand nombre de cas totalement ignoré, se heurtant à l'analphabétisme encore considérable et à des usages encore profondément ancrés dans les milieux d'affaires locaux.



3°) L'Organisation des études et des statistiques :

Il faut ici rendre hommage aux études très sérieuses qui ont été faites par les Services du Gouvernement Tunisien et sur les efforts poursuivis surtout au cours des dix dernières années en particulier par le Service Tunisien des Statistiques, comme dans le cadre de la matière qui nous intéresse ici, par le Service de la Main-d'œuvre et de la Prévoyance Sociale. Mais l'état général du pays et son organisation ne permettent pas encore d'obtenir, on le comprend, toute la gamme et toute la précision des renseignements qu'on pourrait avoir notamment en France métropolitaine. C'est d'ailleurs sous la plume autorisée de Lépidi, Administrateur de l'Institut National de la Statistique qu'il est possible d'en relever la remarque : « Bien que relativement satisfaisants dans l'ensemble, les résultats obtenus sont « marqués au coin de la structure économique du pays : insuffisance quantitative « et qualitative des moyens mis en œuvre, défiance ou insouciance de la popula- « tion, omissions volontaires (souvent dues à la superstition) ou inévitables (con- « trôle difficile des éléments nomades) ».

Or cette remarque faite à propos du recensement vaut à très peu près pour tous les renseignements démographiques et toutes les enquêtes à caractère économique ou social.



Ainsi qu'il s'agisse de l'Etat Civil qui doit renseigner sur la famille au profit de qui fonctionnent les allocations familiales, qu'il s'agisse de la comptabilité commerciale qui seule en définitive peut permettre un contrôle véritable des déclarations patronales, qu'il s'agisse des renseignements généraux ou statistiques sur la situation sociale et démographique du pays, sur le climat dans lequel l'institution des allocations se développe et sur les perspectives qui s'ouvrent devant elle, il faut souligner le caractère insuffisant, incomplet, approximatif des matériaux qui devraient constituer les instruments les plus précieux du bon fonctionnement des allocations.

(1) Voir ci-dessus page 119.

□ Le climat psychologique et le sens des disciplines nécessaires.

Ce tour d'horizon sur le cadre des réalités économiques et sociales de l'institution des Allocations Familiales ne serait pas complet si, en terminant, quelques rapides remarques n'étaient faites sur le climat psychologique et intellectuel.

En France, l'institution des allocations familiales était, à l'origine, d'initiative essentiellement privée. Le patronat s'y était intéressé et avait si bien pris l'œuvre à cœur qu'il y eut, aux environs de 1930, des résistances parfois énergiques contre les projets législatifs qui s'élaboraient et qui voulaient en faire une institution obligatoire régie par la loi, contrôlée par l'Etat. C'est dire assez que l'institution s'est développée avec un accord des esprits qui devaient en faciliter grandement l'application. En Tunisie, l'initiative part du législateur et l'implantation de cette institution se fait dans un terrain psychologiquement peu préparé à ces innovations sociales. La protection du travail, les lois sociales sont récentes et nécessitent une éducation d'autant plus délicate que souvent on se heurte à une méconnaissance totale des devoirs sociaux élémentaires qu'impose la vie professionnelle.

Dans un autre domaine, le sens et la rigueur des disciplines occidentales (précision des déclarations, concordance des écritures, respect des échéances et des délais) s'acclimatent malaisément dans les pays orientaux. Et si, sur un plan de haute philosophie, il est peut-être permis de ne pas pleinement désapprouver une conception aussi conciliante des exigences de l'existence, il faut reconnaître que dans le fonctionnement du mécanisme de la compensation, les libertés prises avec les disciplines qu'il impose ne va pas sans de graves inconvénients.

Il en est de plus graves encore et qui résultent du nombre relativement important de fraudes dont les caisses sont victimes tant de la part de certains patrons que de certains allocataires (ou de prétendus allocataires) peu scrupuleux. Il ne peut être ici question que de donner quelques aperçus des fraudes les plus ordinairement pratiquées et rendues plus aisées par les lacunes de l'Etat-Civil et de la comptabilité commerciale signalée plus haut :

1°) Le patron ne déclare pas ses salariés célibataires ou mariés sans enfant à charge, ce qui diminue d'autant ses cotisations patronales sans que le salarié non déclaré proteste puisqu'il n'est pas allocataire.

2°) Le patron déclare ses salariés célibataires ou mariés sans enfants à charge pour un salaire inférieur au salaire réel, ce qui n'est qu'une variante moins audacieuse mais plus difficile à déceler de la fraude précédente.

3°) Par contre le patron déclarera les salariés susceptibles d'être allocataires pour un salaire supérieur au salaire réel afin de les faire bénéficier d'allocations plus substantielles que celles auxquelles ils auraient droit, sauf à récupérer le supplément de cotisations patronales qu'il impose cette déclaration malhonnête sur le salaire réellement versé au salarié.

4°) Un moyen plus radical mais plus facile à déceler consiste pour le patron à déclarer à son service des personnes chargées de famille qui ne sont pas en réalité ses salariés, soit qu'elles n'aient aucun rapport de travail avec lui, soit qu'elles aient avec lui une convention autre qu'un contrat de travail (contrat d'association, contrat d'entreprise dont il est souvent difficile de déterminer le caractère véritable).

5°) Parfois la connivence va jusqu'à un renversement complet de la situation où le salarié célibataire (donc insusceptible de percevoir des allocations) est inscrit comme employeur adhérent à la caisse, tandis que l'employeur chargé de famille se fait passer pour le salarié. Souvent dans le même ordre d'idées le père se fait passer pour le salarié de son fils.

6°) Pour éviter l'inscription à une caisse, l'employeur se fera passer pour artisan ou encore déclarera que ses salariés sont ses associés ; si ceux-ci n'ont aucun droit à être allocataires, il n'y aura aucune protestation de leur part.

7°) De leur côté les salariés déclareront des enfants inexistantes ; ils omettront de déclarer les décès de ceux-ci. Ils déclareront leurs enfants d'un âge inférieur à l'âge véritable pour pouvoir profiter plus longtemps des allocations. Ils omettront de signaler le mariage de leur fille (1).

Il ne peut être question d'allonger cette liste. Qu'il suffise de dire que l'ingéniosité est grande en matière d'escroquerie et relevons en terminant cet « attendu » désabusé d'une ordonnance de référé rendue par un magistrat tunisien dans une affaire où l'une des parties entendait prouver son salariat par son inscription comme allocataire à une Caisse de Compensation : « Attendu que cette inscription ne confirme pas la qualité du demandeur comme simple ouvrier puisqu'elle est pratiquée par la plupart des commerçants et artisans **pour en tirer un bénéfice et diminuer ainsi les frais à leur charge...** ».

Ce magistrat était sans doute bien sévère à l'égard des « commerçants et artisans » : ceux qui se livrent à des escroqueries de ce genre sans doute trop nombreux restent néanmoins une minorité. Ils expliquent toutefois cette méfiance des caisses qui leur est parfois reprochée. Il faut ajouter que les caisses ne sont pas les seules à pâtir d'agissements malhonnêtes : des salariés et la masse des employeurs en sont victimes aussi. Il arrive en effet trop souvent encore que des employeurs, peu soucieux de leur devoir et profitant de l'absence de toute comptabilité sérieuse, s'abstiennent de déclarer leurs salariés à une caisse. Les salariés par crainte de congédiement ne protestent pas ; ils sont incapables de faire respecter leurs droits, les ignorant souvent d'ailleurs, l'organisation syndicale des masses ouvrières n'ayant pas d'autre part le mordant, l'influence et les possibilités d'action concertée qu'elle a en particulier en France.

En outre indirectement la masse des employeurs, en particulier ceux travaillant suivant des méthodes européennes, ceux qui respectent les règles de comptabilité commerciale, ceux qui respectent toutes les règles de la protection du travail et en supportent toutes les charges, se trouvent dangereusement concurrencés par ceux auxquels il vient d'être fait allusion et qui, s'allégeant de leurs obligations sociales, peuvent grâce à des prix de revient réduits d'autant, se permettre sur le marché des offres plus intéressantes.

**

De la situation économique et sociale tunisienne qui vient d'être examinée, il apparaît donc en définitive si nous essayons maintenant de ramasser en quelques mots l'ensemble des observations de ce chapitre, que les allocations familiales se heurtent indiscutablement à des difficultés plus grandes qu'en France et à des conditions d'adaptation plus sévères. Tout concourt pour un résultat donné à rendre la charge plus lourde au patronat. Tout concourt pour en rendre l'efficacité moins grande dans le cadre familial ; tout concourt pour les caisses à en rendre le fonctionnement plus malaisé.

C'est dans cette situation et dans ce cadre qu'il reste maintenant à rechercher et apprécier les résultats obtenus à ce jour.

(1) Tous les exemples que nous donnons ici nous ont été personnellement révélés par la pratique des audiences correctionnelles.

CHAPITRE II

LÈS RESULTATS — APPRECIATION CRITIQUE

Une œuvre ne vaut en définitive que par les résultats positifs auxquels elle aboutit. Il convient donc de rechercher maintenant comment les allocations familiales se sont inscrites dans les faits. Il faudra ensuite en tirer quelques déductions ; le moment sera alors venu de tenter dans une seconde section une vue d'ensemble sur l'œuvre réalisée et de l'apprécier pour déterminer si possible les perspectives d'avenir qui sont aujourd'hui ouvertes à l'institution des allocations familiales en Tunisie.

SECTION I

LES^e RESULTATS OBTENUS

L'affiliation à une Caisse de Compensation étant obligatoire pour tout employeur dont la profession entre dans le champ d'application du décret du 8 Juin 1944, les fluctuations relevées dans le nombre des affiliations devraient ne refléter que les fluctuations économiques agissant sur le nombre des entreprises existantes.

En fait l'accroissement constant du nombre des adhérents établi qu'en réalité pendant cinq ans au moins, de 1944 jusqu'à 1949, les caisses, en particulier la Caisse Interprofessionnelle, ont traversé une période d'installation où elles étendaient leur contrôle sur un nombre de plus en plus considérable d'entreprises. Si depuis la progression a ralenti et révèle dans une certaine mesure le développement économique du pays, ce serait une erreur de penser que dès à présent le champ d'application de leurs activités couvre exactement le champ d'application prévu par la loi. Nombre d'employeurs échappent encore à leur contrôle au moins en ce qui concerne la CAISSOCBATO et surtout la CICAFTU. Dans quelle mesure ? C'est assez difficile à dire, mais certaines appréciations fixent à 25 % et même 30 % le nombre d'employeurs qui échapperaient encore aux investigations de la caisse interprofessionnelle. Il s'agirait, hâtons-nous de le dire, de petites entreprises indigènes parfois mal définies dans leur activité et ne présentant pas de très grandes garanties quant à leur solidité économique et à leur organisation comptable, petits « clients » susceptibles de présenter pour les caisses bien des difficultés de contrôle et de recouvrement et que par suite ces organismes ne semblent pas particulièrement désireux dans l'état de choses actuel d'attirer dans leur orbite, malgré l'obligation légale qui leur en est faite. Il y a donc un certain nombre assez important de « out-law » des allocations familiales qui jouissent d'une certaine tolérance tacite mais instable, à la merci d'une réclamation d'ailleurs peu probable de leurs salariés ou d'un éventuel contrôle d'une caisse et qui, en fait, vivent ainsi en marge de la loi sur les allocations. Ceci observé, voici l'évolution du nombre des adhérents pour les trois caisses :

1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
4.851	8.467	11.646	13.697	14.936	15.162	15.685	16.153

Pour chacune des caisses, le nombre d'adhérents en 1952 est de :

MINALLO	CAISSACBATO	CICAFTU
68	2.700	13.385

Ainsi en huit ans, le nombre des adhérents a plus que triplé (coefficient : 3.32) et il est à penser que l'action combinée des caisses et des pouvoirs publics amènera encore une nouvelle augmentation dans les années à venir cela sous réserve des fluctuations économiques.

Parallèlement, les contributions patronales ont marqué la progression suivante:

en 1945	1946	1947	1948
218.939.195	320.457.500	505.544.915	816.328.626
1949	1950	1951	1952
1.087.503.455	1.382.973.868	2.111.173.175	2.366.637.599

Pour chacune des caisses ces contributions ont été en 1952 respectivement de :

MINALLO	CAISSACBOTA	CICAFTU
665.063.119 Frs	1.106.198.401 Frs	1.095.376.079 Frs.

Il apparaît donc qu'en huit ans l'effort patronal global s'est multiplié par 13.

Ce coefficient est dû à trois causes différentes :

- accroissement du nombre des adhérents et des salariés qu'ils emploient ;
- accroissement du taux des cotisations passé respectivement rappelons-le :
 - pour la MINALLO de 10 % à 19 % ;
 - pour la CAISSACBATO de 10 % à 17 % ;
 - pour la CICAFTU de 10 % à 14 %

et relèvement du plafond au-dessus duquel la cotisation reste fixe.

— accroissement du volume des salaires nominaux lui-même dû à des causes économiques et monétaires diverses.

Ceci dit, il est difficile de déterminer la part exacte qui revient à chacun de ces facteurs dans l'accroissement du montant global des cotisations versées aux caisses. Il faudrait pour cela raisonner sur les résultats détaillés de chacune de ces caisses, ce qui ne nous a pas été donné de faire et ce qui dépasserait le cadre de cet aperçu général.

**

Le nombre de salariés déclarés par les adhérents a marqué l'évolution suivante :

1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
58.089	84.087	98.335	102.953	98.648	110.155	114.654	100.000

(1)

Ainsi pendant que le nombre des adhérents faisait plus que tripler, le nombre des salariés déclarés ne doublait qu'à peine.

Ceci s'explique par le fait que les entreprises les plus importantes furent parmi les premières à adhérer. Le nombre de salariés déclarés n'a donc pas crû proportionnellement au nombre d'adhérents et cette tendance ne pourra que s'accroître au fur et à mesure que des entreprises de plus en plus modestes cesseront à l'avenir d'échapper à l'affiliation.

La répartition des salariés déclarés aux trois caisses en 1952 a été la suivante:

MINALLO	CAISSACBATO	CICAFTU
17.720	40.000 (1)	42.000 (1)

**

(1) Ces chiffres sont des approximations. Elles sont inférieures aux chiffres des années antérieures et ne paraissent devoir être accueillies qu'avec quelques réserves. Le nombre total de salariés aurait ainsi sensiblement diminué alors que le nombre des adhérents et celui des allocataires marquent encore en 1952 un léger accroissement. S'il fallait admettre ces chiffres la proportion d'allocataires par rapport aux salariés déclarés passerait à 57 % et celle des enfants bénéficiaires par rapport aux salariés déclarés passerait à 138 % soit un nombre d'enfants par salarié déclaré de 1,38. Les chiffres révèlent par eux-mêmes la réserve qu'il convient d'apporter à leur égard en raison des différences sensibles qu'ils représentent par rapport à ceux des années précédentes.

En se penchant maintenant sur l'évolution du nombre des allocataires, il paraît logique de rencontrer un accroissement sensiblement proportionnel à celui des salariés déclarés dans la mesure où doit jouer toutefois la loi des grands nombres. En d'autres termes, le nombre de salariés déclarés ayant à peine doublé de 1945 à 1952, il semblerait qu'à très peu près le nombre d'allocataires parmi ces salariés devrait être sensiblement en 1952 le double de ce qu'il était en 1945. Or voici ce que révèlent les chiffres :

Allocataires	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Français	2.210	4.363	4.415	6.170	6.253	6.611	8.114	6.887
Tunisiers	8.674	15.725	24.117	27.782	35.383	37.741	37.926	41.543
Italiens	4.487	5.625	6.859	7.842	8.648	8.526	8.430	8.348
Autres Etrangers	763	1.352	921	1.087	1.266	1.330	1.567	1.211
	16.134	27.065	36.313	42.881	51.550	54.208	56.037	57.989

Ils permettent de constater qu'en 1945 la proportion d'allocataires par rapport aux ouvriers déclarés était de 27,6 % alors qu'en 1951 elle était de 49,1 % : en très gros, on pouvait dire en 1945 qu'il y avait donc un allocataire sur quatre ouvriers déclarés alors qu'il y en avait un sur deux en 1951.

Quelles peuvent être les causes de ce curieux phénomène ?

Sans doute au cours de ces huit années de légères modifications législatives ont accru le nombre des bénéficiaires de la loi et par contre-coup le nombre des allocataires possibles. Sans doute aussi pendant les premiers mois (disons pour être large pendant les deux premières années) la nécessité pour les allocataires de constituer leur dossier ou de se constituer même des justifications (1) empêcha un certain nombre de salariés de faire valoir leurs droits. Ajoutons encore dans une certaine mesure peut-être l'ignorance même dont les salariés ont pu faire preuve au début des droits qu'ils pouvaient faire valoir.

Toutes ces causes réunies suffisent-elles à expliquer cette évolution dans le nombre des allocataires par rapport aux adhérents ? Suivons de plus près l'évolution du phénomène en donnant pour chaque année le rapport existant entre allocataires et salariés déclarés. Il donne les chiffres suivants :

Pourcentage d'allocataires par rapport au nombre de salariés déclarés

1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
27,6 %	32,1 %	36,7 %	41,1 %	50 %	49 %	49,1 %	? (2)

On voit que la proportion n'a cessé d'augmenter assez régulièrement de 1945 à 1949 ; puis que depuis 1949 elle s'est au contraire stabilisée aux alentours de 50 %. Deux questions se posent alors. Quelle est la raison qui a agi pendant quatre ans pour accroître la proportion d'allocataires d'une manière aussi notable ? Cette proportion de 50 % n'est-elle pas légèrement gonflée ?

(1) Rappelons notamment qu'un nombre important n'avait pas déclaré leurs enfants à l'état-civil et durent par suite recourir à l'établissement d'actes de notoriété et à l'obtention de jugements déclaratifs de naissances pour faire valoir leurs droits.

(2) En raison de l'incertitude des chiffres concernant le nombre de salariés en 1952, nous jugeons impossible de donner un pourcentage qui ne pourrait être que fantaisiste (57,9 %).

L'explication est que les chiffres de ces statistiques ne reflètent pas une situation absolument exacte jusqu'en 1951.

Les caisses établissent en effet un dossier et une fiche pour tout allocataire nouveau ; elles laissent subsister dossiers et fiches d'allocataires anciens même si ces allocataires cessent de percevoir des allocations, soit pour cause de chômage temporaire, soit parce que, attributaires, ils cessent de percevoir eux-mêmes tandis qu'un dossier est cependant constitué pour les mêmes charges au nom de la personne ayant la charge effective des enfants. Il existe donc un volant de fiches et de dossiers dans une proportion que seules les caisses pourraient révéler qui ne correspondent pas à des charges effectives. Il n'est pas impossible que ce volant ait mis quatre ans pour se constituer à un taux moyen qui depuis serait constant. Par contre-coup il faudrait en déduire que le nombre de salariés ayant charge d'enfants devrait être inférieur à celui que révèlent les statistiques des dernières années. D'après les indications officielles que nous avons pu recueillir, allocataires

ceci ramènerait peut-être la proportion réelle $\frac{\text{allocataires}}{\text{salariés déclarés}}$ à 42 ou 43 %.

Nous donnons cette explication sous les plus expresses réserves. Elle mériterait d'être contrôlée, mais le moyen ne nous en a pas été donné.

Signalons que pour 1952, le nombre d'allocataires a été respectivement pour chacune des trois caisses, de :

MINALLO	CAISSOCBATO	CICAFTU
10.247	20.589	27.153

Corrélativement à l'évolution du nombre des allocataires, l'évolution du nombre des bénéficiaires a suivi une courbe sensiblement identique.

En voici le tableau :

Enfants bénéficiaires	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Français	6.638	9.644	13.329	13.068	14.138	17.963	19.347	14.208
Tunisien	21.866	42.946	59.125	68.953	82.413	88.968	95.157	103.376
Italiens	9.089	9.600	11.618	17.204	18.225	11.333	12.647	18.515
Autres Etrangers	1.485	1.748	2.022	2.353	2.541	2.605	3.516	2.661
TOTAL . . .	39.078	63.938	86.094	101.578	117.317	120.869	131.261	138.760

Le nombre des bénéficiaires pour chacune des trois caisses en 1952 a été de :

MINALLO	CAISSOCBATO	CICAFTU
24.044	53.134	61.582

Les chiffres ci-dessus relevés permettent d'observer une constante assez remarquable dans le rapport existant entre le nombre d'allocataires et le nombre de

bénéficiaires. Ce rapport donne en effet un nombre d'enfants qui oscille entre 2,3 et 2,4 par allocataire d'après le tableau suivant :

1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
2,42	2,36	2,39	2,36	2,27	2,22	2,34	2,38

C'est dire assez que le nombre de bénéficiaires ayant augmenté parallèlement au nombre d'allocataires, les observations que nous avons faites plus haut à propos de ces derniers s'appliquent également aux enfants à charge qui, de 1945 à 1952, ont vu leur nombre multiplié par 3,55 (de 39.000, ils passent à 138.000 chiffres arrondis), alors que le nombre des salariés déclarés, nous l'avons vu, n'avait pas doublé. Dès lors, le nombre d'enfants à charge par rapport au nombre de salariés déclarés n'a cessé de croître jusqu'en 1949 pour se stabiliser seulement à partir de cette date ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Nombre d'enfants par salariés déclarés

1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
0,67	0,76	0,87	0,98	1,18	1,09	1,14	? (1)

Mais il faut renouveler ici les réserves faites plus haut au sujet de l'accroissement du nombre réel des allocataires. Si le nombre de ces derniers se trouve soufflé pour les raisons exposées, il est évident que l'accroissement du nombre des bénéficiaires l'est également dans des proportions analogues.

Il est intéressant de souligner encore à propos des enfants bénéficiaires l'évolution qui s'est produite suivant la nationalité du bénéficiaire :

ENFANTS BENEFICIAIRES	1945	1952
Français	16,98 %	10,24 %
Tunisiens	55,92 %	74,49 %
Italiens	23,77 %	13,35 %
Autres Etrangers	3,33 %	1,92 %
	100 %	100 %

Les grands bénéficiaires de cette évolution sont on le voit les Tunisiens. Cette observation confirme la conclusion tirée au chapitre précédent : à savoir qu'à l'origine les caisses recueillirent assez rapidement l'adhésion des entreprises européennes et n'ont pénétré que petit à petit dans les milieux tunisiens pour atteindre une proportion de plus en plus en rapport avec celle des différentes nationalités de la population urbaine (la population rurale n'entrant pas en ligne de compte puisque les allocations familiales ne s'appliquent pas aux milieux agricoles).



(1) En raison de l'incertitude des chiffres concernant l'année 1952, nous jugeons impossible de donner un pourcentage qui ne pourrait être que fantaisiste.

Au cours des années 1945 à 1952, le montant des allocations versées a suivi l'évolution suivante :

1945	1946	1947	1948
99.152.843	215.644.271	443.740.725	680.382.819
1949	1950	1951	1952
956.882.829	1.265.532.390	1.847.360.445	2.595.090.54

Pour chacune des caisses le montant des allocations versées en 1952 a été de :

MINALLO	CAISSOCBATO	CICAFTU
678.440.807	972.467.723	944.182.012

Ainsi, en 1952 le montant des allocations versées représente plus de 26 fois celui de 1945.

Les causes qui ont joué dans l'accroissement du montant des allocations sont comparables à celles qui ont joué pour l'accroissement du montant des cotisations patronales. Elles sont au nombre de trois :

- accroissement du nombre des bénéficiaires qui s'est multiplié par 3,55 ;
- accroissement du taux des allocations passé de 6 % à 15 % du salaire, et élévation du salaire trimestriel au-delà duquel l'allocation maximum est servie, celui-ci ayant passé de 12.000 frs à 52.500 frs. ;
- accroissement du volume des salaires nominaux, cet accroissement étant lui-même dû à des causes économiques et monétaires diverses.

La moyenne d'allocation annuelle par enfant bénéficiaire a été pour 1952 de 18.702 frs.

Tels sont les aspects essentiels des résultats globaux obtenus. Il reste maintenant à se pencher encore un instant sur l'aspect le plus intéressant de ces résultats ; mais il faut bien le dire aussi, sur l'aspect le moins facile à déceler avec quelque certitude : il s'agit des résultats obtenus dans ce cadre familial où l'allocation est versée.

Dans quelle mesure le niveau de vie s'en est-il trouvé amélioré ? Dans quelle mesure l'affectation spéciale de cette allocation qui a pour objet unique l'entretien de l'enfant est-elle respectée ?

C'est évidemment là le problème essentiel pour apprécier dans quelle part l'institution atteint son but. Mais la réponse à cette question nécessiterait de nombreuses et patientes enquêtes individuelles dans les milieux familiaux. Il ne nous a pas été donné personnellement de nous y livrer. Les services sociaux des caisses commencent à recueillir à cet égard les premiers éléments d'une vaste enquête sociale ; mais beaucoup de défiances devront encore être vaincues et une longue et patiente éducation reste à faire pour pouvoir recueillir des renseignements valables.

Toutefois, en abordant le problème sous un autre angle celui du niveau de vie, Bebon dans un article intitulé « Nouveaux Aspects du Problème des Salaires » paru dans le Bulletin Economique et Social de la Tunisie (numéros de Janvier et Mars 1950) donne une indication intéressante en comparant les indices du salaire minimum d'un célibataire et d'un chargé de famille ayant deux enfants (1). Voici le tableau complété pour 1951 :

(1) Pour ce dernier salaire minimum augmenté des allocations familiales.

SALAIRE MINIMUM, BASE 100 en 1939

DATE	MANŒUVRE		PROFESS-ONNEL	
	Célibataire	2 enfants	Célibataire	2 enfants
1-1-44.....	300	300	254	254
8-6-44.....	440	488	349	389
1-1-46.....	440	508	349	405
1-1-47.....	704	844	558	670
1-1-48.....	1.256	1.524	862	1.017
1-1-49.....	1.572	1.950	1.077	1.297
1-1-50.....	1.732	2.108	1.170	1.405
10-51 (1).....	2.400	3.120	1.624	2.105

Ainsi, le salarié chargé de famille grâce aux allocations perçoit un salaire plus élevé que le célibataire.

Mais d'abord l'observation a été faite au chapitre précédent que cette aide (aujourd'hui de 15 % du salaire par enfant) croissait infiniment moins vite que les besoins imposés par la charge de chaque enfant. Il faut faire ici une seconde observation : le taux des salaires n'ayant pas suivi la courbe des prix de détail (c'est-à-dire, en gros, celle du coût de la vie) la valeur réelle ou pouvoir d'achat du salaire des personnes chargées de famille ne s'est même pas toujours accru de 15 % par enfant. Reprenons en effet l'indice du coût de la vie. Il est de 2.604 (base 100 en 1938) ou de 2.134 (base 100 en 1940) en octobre 1951. En 1953 il est de 2.834 (base 1938) ou de 2.327 (base 1940). Sans trop de risques d'erreurs, on peut admettre qu'en prenant l'année 1939 pour base (comme pour les salaires dans le tableau ci-dessus) l'indice du coût de la vie se situerait sensiblement en Octobre 1951 aux alentours de 2.360 et en 1953 aux environs de 2.570; ceci permet de constater que le salaire minimum du manœuvre célibataire a sans doute suivi et même légèrement dépassé l'évolution des prix, jusqu'en Octobre 1951 et se trouve actuellement d'environ 7 % inférieur à l'indice des prix.

D'où il résulte que l'aide apportée par les allocations correspondait bien, en pouvoir d'achat, à une amélioration de 15 % en Octobre 1951, mais se trouve aujourd'hui pour une part absorbée par la dépréciation des salaires qu'elles viennent combler pour ne présenter plus en définitive qu'une amélioration réelle de 11,25 % par enfant. Mais ces observations deviennent particulièrement sensibles lorsque, passant de la catégorie « manœuvre » à la catégorie « professionnelle », il faut constater que l'indice du salaire du célibataire est de 1.624 pour un indice du prix de 2.570 : il apparaît alors que l'indice de 2.105 que donnent les allocations en sus au professionnel ayant deux enfants à charge n'arrive pas, loin

(1) Depuis cette dernière date salaires et allocations sont demeurés invariables. Les chiffres donnés pour Oct. 1951 sont donc valables fin 1953.

de là, à combler l'écrasement des salaires professionnels. Bebon lui-même, sous une forme qu'il tente de rendre optimiste, constate ce phénomène et déclare « qu'il est tout de même remarquable de constater que pour un manoeuvre père de deux enfants, l'indice de salaire minimum est constamment resté très voisin de l'indice moyen des prix de détails » (vrai à l'époque où il l'écrivait cela ne l'est même plus aujourd'hui). Qu'est-ce à dire sinon que dans ce cas, les allocations ont simplement compensé l'écrasement des salaires et n'ont apporté aucune amélioration réelle du niveau de vie ?

Que dire alors du professionnel qui malgré ces allocations a vu diminuer sensiblement ce niveau de vie ?

Sans doute ces observations ne diminuent pas la valeur intrinsèque des allocations et de l'appoint qu'elles apportent. Il faut bien voir ici qu'il s'agit uniquement de rechercher si, noyées au milieu des contingences diverses qui pèsent sur les prix et les salaires, elles ont permis une amélioration du niveau de vie ? Par suite du jeu de ces contingences, cette amélioration n'a pas pu se manifester. Elle ne se manifestera qu'avec le relèvement du salaire de rendement et une nouvelle ouverture de l'éventail du salaire professionnel.



Il faut rechercher maintenant si les allocations familiales ont eu, au sein de la famille une influence sur la natalité et si les services sociaux des caisses ont obtenu des résultats sur la mortalité infantile et notamment sur la **mortalité**.

Nous savons que la création de l'institution ne visait point à l'amélioration de la natalité dans un pays où celle-ci atteint un taux particulièrement élevé ; mais si ce résultat n'était pas recherché, il pouvait néanmoins se produire. Qu'en est-il en réalité ? Dans l'état actuel des renseignements statistiques il est impossible de répondre avec certitude et précision à cet égard. Si nous savons en effet quel est pour l'ensemble de la population le taux de la natalité et le taux de fécondité avec une précision suffisante (1), l'état actuel des renseignements communiqués par les caisses ne permet pas de rechercher quel sont les taux respectifs pour la population salariée contrôlée par elle. Force est donc de se livrer dans ce domaine à des conjectures qui ne peuvent être présentées qu'avec toute la prudence et toutes les réserves qui s'imposent. Il a été observé plus haut qu'à l'origine, en 1945, il n'y avait qu'un **allocataire** sur quatre ouvriers déclarés alors qu'à partir de 1949 il y en avait **un sur deux**. Nous avons donné plusieurs explications possibles de ce phénomène : le moment est venu évidemment d'en proposer une dernière : le taux de natalité serait allé en croissant. L'hypothèse est sans doute permise : mais dans quelle mesure le facteur « allocations familiales » a-t-il joué dans cet accroissement du taux de la natalité par rapport aux autres facteurs signalés plus haut, voilà qui est impossible à dire actuellement : l'enquête mériterait d'être faite. Encore faut-il observer que le taux de natalité de la population générale croissant encore lentement de son côté, il conviendrait de voir si le taux croît plus vite dans la population salariée contrôlée par les caisses. Il

(1) Le taux de natalité en 1945-47 pour 10.000 habitants, était pour :

La population européenne de	: 249	} moyenne annuelle
La population tunisienne de	: 393	
La population totale de	: 382	

Le taux de fécondité en 1945-47 pour 1.000 femmes âgées de 15 à 49 ans était de :

pour la population européenne :	91
pour la population tunisienne :	170

faudrait alors admettre si le phénomène était confirmé que l'attrait des allocations suffirait à inciter les salariés à envisager des charges familiales qui cependant, nous l'avons dit, restent très supérieures aux avantages des allocations accordées en compensation. En fait, il ne semble pas jusqu'à preuve contraire que ce facteur ait réellement joué un rôle décisif sur les mouvements de la population dont les causes sont multiples et profondes (1).

Le taux de la natalité paraît bien être le taux physiologique et dans ce cas les allocations ne pourraient avoir sur lui aucune influence. Mais encore une fois, c'est une affirmation apportée avec d'extrêmes réserves (2).

*
**

Il reste enfin à déterminer si les allocations atteignent leur but social non plus seulement dans la mesure où elles ont pu améliorer le niveau de vie familial, mais dans celle où l'allocataire en respecte réellement l'affectation particulière, dans celle où il l'emploie à l'entretien physique ou intellectuel de ses enfants. Il est évident que seule une enquête sociale des caisses peut à cet égard fournir quelques indications et cela dans la mesure où les assistantes ont pu pénétrer le milieu familial et gagner la confiance de la famille.

Le fait que les allocations soient payées trimestriellement n'est pas sans quelques inconvénients. La somme reçue prend ainsi figure de petit capital : le salarié prend l'habitude de restreindre ses besoins mensuels et ceux de sa famille aux possibilités que lui donne son seul salaire et lorsque le quatrième ou le cinquième mois il perçoit les allocations correspondant à tout un trimestre écoulé, la somme reçue est souvent employée à tout autre chose qu'à l'entretien des enfants et ceci en particulier dans les milieux tunisiens.

A titre d'exemple une assistante sociale nous a indiqué que dans une famille particulièrement dénuée, la somme avait servi à l'achat d'un poste de T.S.F. Il ne faudrait sans doute pas en tirer des conclusions trop hâtives : mais il paraît bien certain qu'une lente éducation doit à cet égard être poursuivie et que les caisses ont avec leurs services sociaux une œuvre à accomplir qui est ici presque aussi importante que le versement même des allocations.

*
**

(1) D'après le Service Tunisien des Statistiques pour 110.000 salariés effectifs déclarés au 31 Décembre 1950, il fallait compter une moyenne de 7.400 naissances annuelles. Mais ces chiffres ne permettent aucune comparaison utile avec les précédents, les termes de comparaison n'étant pas les mêmes. Nous ne donnons le renseignement qu'à titre d'indication. Dans un rapport adressé à Monsieur le Résident Général en 1951, la MINALLO signalait 625 naissances annuelles pour 10.000 habitants au lieu de 382, taux officiel pour l'ensemble de la Tunisie : mais, l'énormité même de la différence permet de penser qu'elle est due pour une grande part soit aux conséquences des fraudes accumulées, soit à la structure particulière de la population des centres miniers : le taux de fécondité serait plus intéressant à connaître, ou encore le taux de naissances par rapport au nombre de salariés. Nous donnons enfin à titre d'indication les seuls chiffres fragmentaires que nous ayons pu recueillir mais desquels aucune conclusion ne peut être tirée :

	Année	Nombre de salariés	Nombre de naissances déclarées
MINALLO.....	1950.....	15.938	3.116
	1951.....	17.270	3.976
	1952.....	17.720	4.002
CICAFTU.....	1951.....	44.000	4.468

(2) Cette impression est très généralement partagée par ceux qui se penchent sur ces problèmes, notamment au Ministère du Travail.

Résultats des œuvres sociales :

Nous ne serions pas complets si dans le tableau des résultats obtenus nous ne faisons pas mention des œuvres de prévoyance et d'assistance sociale que les caisses ont développées de leur seule initiative, sans aucune obligation légale. Il ne peut être ici question que d'une brève allusion puisque cette action sort du cadre des allocations familiales proprement dites auxquelles ces pages sont consacrées.

Mais on ne saurait passer sous silence par exemple que la CAISSOCBATO a versé au cours de la dernière année (1952) 1.874.970 francs de prime de naissance et 746.890 francs d'aide au décès. La CICAFTU depuis deux ans a un service médico-social dont l'action se manifeste sous forme de soins et d'assistance. Il est équipé avec un matériel complet et les médicaments classiques; il est dirigé par six médecins.

Il a reçu à ce jour (juin 1953) près de 10.000 consultants dont 6.378 enfants de plus de deux ans.

Ses principales activités sont les suivantes :

- Cuti-réaction ;
- Oto-rhino-laryngologie ;
- Examens des femmes avant et après l'accouchement ;
- Examen des nourrissons ;
- Examen des enfants de plus de deux ans ;
- Dépistage radioscopique ;
- Soins.

La caisse subventionne d'autre part le comité interprofessionnel de formation professionnelle (apprentissage) ; organise ou subventionne des colonies de vacances ; place des enfants en préventorium, envisage de couvrir certains risques qui sont en France du cadre de la Sécurité Sociale (risque maladie et risque opératoire notamment).

SECTION II

APPRECIATION D'ENSEMBLE

Avec l'examen des résultats obtenus, s'achève le tour d'horizon que nous avons essayé d'effectuer sur l'œuvre entreprise en Tunisie pour l'établissement des allocations familiales. Le moment est venu de tenter d'embrasser l'ensemble d'un dernier regard circulaire pour ramasser l'impression qui s'en dégage et apprécier les critiques soulevées ou les suggestions proposées. Il sera alors plus aisé de comparer rapidement l'institution à celles qui existent parallèlement en France, en Algérie et au Maroc. Cette vue panoramique amène à regrouper les remarques faites au cours des chapitres précédents.

- a) Autour de l'institution dans sa conception et ses limites ;
- b) Autour de son organisation et de son fonctionnement ;
- c) Autour des résultats et des conditions qui les ont déterminées ;
- d) Autour des critiques et réformes proposées.



A) Conceptions et limites de l'institution :

C'est par leur objet,
par leur nature,
par l'ampleur limitée de leurs visées

que les allocations familiales en Tunisie présentent des caractères originaux qui méritent d'être une dernière fois relevés.



1°) par leur objet d'abord :

Les allocations familiales sont ici comme dans toute l'Afrique du Nord nettement dégagées de tout souci démographique. Les craintes d'un peuplement allant en s'appauvrissant sont à l'opposé des préoccupations gouvernementales tunisiennes. La création des allocations familiales ne s'est ici inspirée que d'une idée de justice sociale : créer à côté du salaire de rendement un sursalaire social, un sursalaire familial qui permette d'amoindrir sinon d'effacer les inégalités de situation créées au foyer du salarié par les charges de famille ; n'en faire bénéficier que le salarié, que celui qui se trouve lié par un contrat de travail, n'en faire supporter la charge qu'à celui qui l'emploie à l'exclusion de toute contribution du salarié lui-même ou de l'Etat. Tous ces aspects sont dans la logique d'un système

qui, ne visant pas à atteindre un but d'intérêt national comme le développement de la natalité, mais seulement un but social dans le cadre du travail, en limite le bénéfice et les charges au monde du travail. C'est encore dans la logique de l'objet ainsi recherché que les allocations sont dues dès le premier enfant qui constitue au même titre que les autres une charge familiale ; c'est enfin dans le même esprit que ces allocations sont uniformes pour chaque enfant et non pas progressives puisque les familles nombreuses ne sont pas à encourager mais seulement à aider.

2°) Par leur nature ensuite :

Les allocations familiales par l'objet même qui vient d'être dégagé apparaissent comme un complément de salaire. C'est le contrat de travail qui les justifie, c'est au salarié qu'elles sont dues, ce sont les employeurs seuls qui les doivent, c'est le salaire qui sert de base à leur calcul de manière si étroite que, jusqu'à un certain plafond, elles lui sont rigoureusement proportionnelles.

Dans le cadre d'institutions législatives françaises qui primitivement étaient comparables à celles de la Tunisie, doctrines et jurisprudence admettaient ce point de vue : le fait que depuis dans la métropole l'employeur n'a plus été le seul à contribuer aux charges, le fait que le salarié n'a plus été le seul à en bénéficier, le fait que les allocations familiales sont venues s'intégrer dans un système de Sécurité Sociale qui, par son ampleur, son organisation et son objet dépassait singulièrement le cadre professionnel et social primitivement retenu pour répondre à des soucis nationaux et de conception d'entraide nationale ont naturellement fait évoluer l'idée d'abord généralement admise des allocations sursalaires.

Mais la Tunisie à l'heure actuelle ignore cette évolution et l'objet qu'elle s'est fixé, sa conception et la rédaction de ses textes rendent toujours valable l'opinion première de la doctrine et de la jurisprudence française que certains soutiennent encore aujourd'hui même en France.

3°) Par l'ampleur limitée de leurs visées :

Les allocations familiales tunisiennes se sont fixées un champ d'application déjà vaste mais limité : du moins l'institution a-t-elle eu le mérite de ne point faillir à l'ensemble de sa tâche dans les limites qui lui étaient fixées et telles que la jurisprudence les a précisées. Sans doute un vaste secteur économique intéressant près des 2/3 de la population actuelle, celui des professions agricoles, lui échappe entièrement : mais du moins aucune promesse n'avait été faite dans ce domaine. Sans doute encore une intéressante fraction de travailleurs, souvent besogneux, ignore toujours les avantages des allocations parce qu'elle œuvre dans le cadre de l'artisanat.

En outre, dans les secteurs économiques entrant dans le champ d'application des allocations familiales, l'ampleur de celles-ci demeure également limitée. Seul le salarié en bénéficie ; il n'est pas d'autre part d'adhésion facultative possible, l'organisation actuelle ne pourrait le permettre.

C'est encore le caractère limité des allocations qui doit être constaté s'il faut les comparer aux allocations existant en France et surtout aux charges pour

lesquelles elles sont servies. Mais il faut rappeler immédiatement que par un effort progressif en moins de neuf ans, le taux en a été constamment relevé : il est juste de rappeler ensuite les conditions économiques difficiles dans lesquelles elles sont assurées, et assurées par le patronat seul.

Enfin l'ampleur limitée de l'institution, qui apparaît ainsi dans ces traits qui la caractérisent, s'accuse encore du fait que les allocations familiales sont à peu près les seules allocations sociales jusqu'ici créées : autour d'elles il n'est pas d'allocations de salaire unique, ni de prime à la naissance ni d'**assurance sociale** d'aucune sorte autre que les assurances accidents du travail.

Mais ces constatations faites ne diminuent en rien la valeur de l'œuvre ni celle des résultats obtenus. Dans ce cadre où il convenait de l'acclimater ses visées limitées étaient des visées déjà audacieuses et un examen rapide de ce qui s'est passé au Maroc permettra bientôt de constater qu'une tentative de plus d'envergure était difficile à réaliser d'emblée. Créée sur des bases plus vastes avec des objectifs plus ambitieux, avant d'avoir éprouvé le terrain social et économique mal connu où se lançait cette première expérience de législation familiale, l'institution eût risqué l'échec en débordant les possibilités du pays par ailleurs insuffisamment préparé à l'accueillir. L'œuvre est limitée dans son lancement, mais c'est la sagesse. S'il faut un jour l'étendre davantage, c'est progressivement que son succès pourra être assuré. Quoi qu'il en soit dans le cadre fixé, l'effort entrepris a répondu aux espoirs formés et il est possible aujourd'hui d'affirmer que les allocations sont suffisamment entrées dans les habitudes du monde du travail pour garantir son maintien et sa constante extension dans le champ d'application de la loi.

*
**

B) L'organisation et le fonctionnement :

Sous l'angle de l'organisation et du fonctionnement, il faut retenir que les allocations familiales ont été confiées à des Caisses de Compensation :

- a) qui ont été imposées par la loi et ont un caractère obligatoire.
- b) qui ont charge d'un service public, quoique constitués sous forme d'associations privées et sur initiative privée et qui dès lors paraissent devoir être considérées comme des établissements sui generis d'une catégorie de personnes de droit encore innommés mais dont l'existence se trouve reconnue par la récente jurisprudence du Conseil d'Etat.
- c) qui en tant qu'associations constituent des organismes contrôlés par l'Etat mais qui ne sont pas intégrés dans un système plus vaste, de sécurité sociale par exemple.
- d) qui en tant qu'associations sont actuellement à caractère purement patronal tant dans leur constitution que dans leur administration et leur gestion.
- e) qui en tant qu'associations indépendantes d'un système de Sécurité Sociale et à caractère patronal, tiennent à l'autonomie qui en découle et ne recherchent point la surcompensation, cependant prévue par la loi, malgré le caractère équitable des principes mis en œuvre, surcompensation qui impliquerait la perte de l'administration et de la gestion purement patronale entraînant en sus d'un contrôle plus étroit des pouvoirs publics et de leur participation effective, celle des salariés intéressés.
- f) qui enfin sont d'inspiration et de création sans doute éminemment françaises, pour assurer le fonctionnement d'une institution d'esprit français mais qui n'en constituent pas moins des organismes de nationalité tunisienne.

Mais nous savons toutefois que si la Cour de Cassation saisie de la question avait affirmé sans ambiguïté la nationalité tunisienne, la jurisprudence des juridictions françaises de Tunisie, sans rejeter catégoriquement ce point de vue, estime qu'il ne saurait entraîner en tout cas la compétence des juridictions tunisiennes dans les litiges entre caisses et Tunisiens.

Le problème est actuellement à nouveau posé à la Cour Suprême.

*
**

C) Les réalisations.

La physionomie de l'institution des allocations familiales dans le cadre de ses réalisations se ramène à deux traits essentiels.

— D'une part, les allocations se sont heurtées à des conditions économiques, à un climat social, à une insuffisance d'organisation de l'Etat-Civil et de la vie professionnelle, à une situation démographique enfin qui en rendait la charge plus particulièrement lourde, le rendement moindre et le fonctionnement délicat pouvant laisser craindre des résultats peu encourageants pendant une longue période d'adaptation.

— D'autre part, malgré les appréhensions que pouvait justifier cette situation, les résultats obtenus sans correspondre totalement à une application parfaite et intégrale de la loi, sont très encourageants.

Les charges sont assumées par le patronat qui fait face à ses obligations. A fin 1952 le solde débiteur des adhérents poursuivis par la Caisse Interprofessionnelle est inférieur à 5 % du montant des cotisations. Seul le patronat fait face à ces obligations. Aucune des caisses n'est subventionnée par l'Etat et leurs fonds de réserves et de roulement révèlent une situation financière saine. En contre-partie, les allocations sont allées croissantes et si elles restent encore sans doute insuffisantes pour répondre aux besoins de la famille, elles n'en représentent pas moins un appoint pour 1952 de deux milliards et demi de francs s'ajoutant à la masse des salaires dans le revenu des travailleurs chargés de famille. Beaucoup sans doute échappent encore à leurs obligations sociales et dans le cadre des difficultés signalées on ne saurait s'en étonner. Toutefois l'accroissement lent mais régulier du nombre des adhérents prouve un effort satisfaisant pour se rapprocher de plus en plus du cadre fixé par la loi.

L'institution entre petit à petit dans les mœurs ; par un heureux phénomène de réaction, alors que l'état civil devait rendre possible le fonctionnement des caisses, c'est le fonctionnement des caisses qui coopère aujourd'hui à la constitution de l'état civil en donnant au moins aux déclarations de naissance un intérêt certain au regard des salariés.

L'institution s'est édifiée, elle s'est affirmée, elle s'étend chaque jour un peu plus, elle accroît son effort.

En bref, elle est maintenant acclimatée et il est possible d'envisager dans l'avenir son évolution favorable vers de nouvelles étapes.

*
**

Voyons maintenant précisément les étapes qui sont proposées en fonction des critiques dont l'institution reste l'objet.

D) Critiques faites et réformes proposées :

En vertu de l'adage que « la critique est aisée »... il apparaît bien que les allocations familiales en Tunisie font l'objet, malgré les résultats acquis dans les conditions difficiles plus haut relevées, de nombreux thèmes de discussion : ceux-ci sont d'inégale valeur ; mais les plus importants seront ici retenus.

**

Du point de vue de l'allocataire d'abord, les allocations restent insuffisantes. Et nous avons vu plus haut que sans doute, malgré l'effort fourni, le résultat reste très en dessous des exigences d'un niveau de vie comparable pour le chargé de famille à celui du célibataire.

Que demande alors l'allocataire ? Il faut retenir à cet égard deux propositions.

La première émane des syndicats; présentée par l'U.S.T.T. comme prise en accord avec l'U.G.T.T., la C.F.T.C. et F.O. au cours d'une réunion commune tenue le 6 Novembre 1947, elle avait été soumise au Comité du Travail le 29 Novembre 1948 puis à nouveau le 28 Mars 1951 (1). Elle se résume à ceci :

1°) Substitution d'un salaire moyen national au salaire effectif individuel pour le calcul du salaire de base servant à l'établissement des allocations.

A titre d'indication, ce salaire mensuel de base au 28 Mars 1951 aurait été de 13.000 francs.

2°) Taux progressif des allocations remplaçant le taux uniforme et, sauf pour le premier enfant pour lequel le taux aurait été inférieur à celui de l'époque (10 % au lieu de 12 %), relèvement sensible du taux : en voici le tableau :

- 10 % pour le premier enfant ;
- 22 % pour le second enfant ;
- 33 % pour le troisième enfant ;
- 30 % pour chacun des suivants.

3°) Etablissement d'une prime de salaire unique suivant barème :

- 20 % pour le premier enfant ;
- 40 % pour le second enfant ;
- 50 % à partir du troisième enfant.

4°) Allocation prénatale de 10 % du salaire moyen.

5°) Allocation de première naissance.

6°) Maintien aux chômeurs et aux malades des allocations familiales.

7°) Création de la Caisse de Surcompensation.

L'administration qui avait examiné cette « demande de réforme » des allocations familiales avait chiffré la charge qu'elle aurait représentée. Elle était arrivée aux résultats suivants :

— montant annuel des allocations familiales.....	3.762.300 360 frs.
— montant annuel de la prime de salaire unique.....	3.782.781.600 frs.
— montant annuel des allocations prénatales.....	86.530.960 frs.

soit un total de..... 7.631.611.960 frs.

Pour apprécier la valeur de l'effort que ces sept milliards et demi auraient exigé il suffit de faire ressortir qu'au cours de l'année qui avait précédé ces pro-

(1) Elle vient tout récemment en novembre 1953 d'être présentée à nouveau à l'appréciation de Monsieur le Résident Général.

positions, le service des allocations familiales avait entraîné une dépense de 1.266.532.390 francs, soit environ le sixième de l'effort demandé. Il est évident que les employeurs qui versaient alors des cotisations variant entre 14 et 21 % du salaire suivant les caisses n'auraient pu multiplier par six cette contribution qui aurait en moyenne doublé d'un seul coup la part des salaires et accessoires dans le prix de revient.

En outre, le principe d'allocations progressives en fonction du nombre des enfants répondrait à un souci de peuplement qui, nous le savons, est à l'opposé d'une sage politique démographique tunisienne.

En fait, la seule modification qui fut réalisée a été le relèvement du taux des allocations porté de 12 % à 15 %. Il y a loin des aspirations aux réalisations. Il semble bien qu'économiquement, il était difficile de faire davantage.

La proposition demandait encore le maintien de l'allocation aux chômeurs et aux malades. Mais l'article 11 du décret prévoit expressément le maintien du bénéfice des allocations au salarié malade lorsque l'interruption de travail n'excède pas trois mois par période de 365 jours. Il paraît difficile d'aller au-delà : notamment en ce qui concerne le chômage, la psychologie du travailleur tunisien ne permet guère pour l'instant de s'engager dans cette voie sans de grands risques : Lépidi remarque à cet égard très justement que : « la main-d'œuvre locale a généralement une mentalité pré-capitaliste : elle ne recherche pas toujours le gain monétaire global maximum. On peut dire qu'un homme travaille tant que l'utilité finale du salaire est supérieure à la pénibilité du travail. Chez le Nord-Africain l'utilité marginale du salaire est assez faible et la pénibilité croît assez rapidement » (1). Dès lors des allocations maintenues en période de chômage présenteraient le grave danger d'être servies en cas de chômage volontaire et parfois d'inciter même au chômage (2).

Enfin la proposition syndicale demandait la création de la Caisse de Surcompensation prévue par la loi.

Ce n'est pas qu'en soi la surcompensation puisse intéresser l'allocataire. Elle devrait uniquement intéresser les employeurs et les caisses par l'équilibre équitable des charges qu'elle assurerait entre eux. Mais aussi bien n'est-ce pas la surcompensation même mais l'administration de la surcompensation qui intéresse les salariés, l'art. 23 du D.B. du 8 Juin 1944 prévoyant que cette administration devrait être confiée à un conseil tripartite composé (en dehors de représentants des Pouvoirs Publics) de membres patrons et ouvriers en nombre égal (3). Mais il a déjà été dit que cette aspiration des salariés, si légitime qu'elle soit, se heurte à des oppositions qui ne permettent pas d'envisager à l'heure actuelle encore la création de cet organisme.

Il reste, de l'ensemble de ces propositions, une suggestion qui par contre, semblerait devoir être accueillie assez favorablement par les caisses : c'est le principe du remplacement du salaire effectif individuel par un salaire national moyen,

(1) « Evolution Économique et Industrialisation », de Lépidi. Lépidi ajoute il est vrai qu'au-dessus d'un certain niveau de salaire la règle ne paraît plus vraie. L'observation n'en demeure pas moins pour une grande masse de travailleurs.

(2) Le problème n'en reste pas moins humainement dramatique en raison de ce que le chômage total ou partiel est en Tunisie un phénomène latent intéressent plusieurs centaines de milliers d'individus (d'après le recensement général de l'Agriculture de 1950, 280.000 personnes étaient sans emploi) pour lesquelles le versement d'allocations familiales serait sans doute éminemment utile.

(3) Il est intéressant de signaler en passant qu'en Algérie le fonctionnement de la Caisse Centrale de Coordination et de Surcompensation ne rencontre aucune difficulté particulière née de la présence de représentant des salariés au sein de son Conseil d'Administration. Il faut toutefois observer que le Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement pour les Affaires Économiques qui préside le Conseil ne l'a pas réuni depuis Juillet 1951.

ou par plusieurs salaires nationaux moyens établis par catégorie professionnelle bien délimitée pour servir de base au calcul des allocations. L'intérêt pour les caisses est évident : il supprimerait un nombre considérable de calculs puisqu'il ne serait plus nécessaire de connaître le salaire perçu par chaque salarié mais seulement de connaître tout au plus sa catégorie professionnelle. Sans doute les déclarations patronales de salaires seraient encore nécessaires pour l'évaluation de la cotisation patronale, mais elles deviendraient par contre superflues (sauf à titre de contrôle) pour l'évaluation des allocations. Une déclaration globale deviendrait donc suffisante, sans que le décompte par allocataire soit encore utile.

Du point de vue des allocataires il s'en suivrait entre eux une unification des avantages familiaux qui ne dépendraient plus du niveau de vie individuel mais de la catégorie professionnelle du chef de famille. Peut-être y a-t-il là un inconvénient mais il n'a pas paru en tout cas assez grand aux organismes ouvriers pour ne pas proposer cette modification. La proposition a en outre pour elle de s'inspirer du système actuellement admis sous diverses formes en France, en Algérie et au Maroc.

*
**

Un autre projet de refonte avait également été présenté par le « Mouvement Populaire des Familles » en Tunisie. Il tenait dans les six points suivants :

1°) Allocation calculée uniformément pour tous sur le salaire du manœuvre pris pour salaire de base, les allocations devant suivre les fluctuations de celui-ci.

2°) Taux d'allocation porté à 30 % de ce salaire par personne à charge.

Ces deux points reposent, on le voit, sur des principes identiques à ceux du projet précédemment analysé. Il est donc inutile d'y revenir.

3°) Allocations servies pour les heures supplémentaires. Dans le mode de calcul actuellement en application, le salaire de base pris en considération étant le salaire effectivement perçu comprend par définition même les heures supplémentaires et ne nécessite donc point une telle précision. Celle-ci ne deviendrait nécessaire que si les allocations comme le projet le demandait devaient être calculées sur un salaire uniforme.

4°) Paiement des allocations pendant toute la durée de la maladie.

Une telle demande se rencontrait déjà dans le précédent projet.

5°) Règlement mensuel des allocations au lieu du règlement trimestriel actuellement pratiqué. Il est évident que socialement cette réforme présenterait un gros avantage sur lequel l'attention a déjà été attirée. Le salarié qui par définition a besoin de ses allocations pour faire vivre sa famille a parfois quelque peine à atteindre les fins de mois : à fortiori une allocation versée tous les trois mois arrive-t-elle bien tardivement : le versement bloqué par trimestre représente davantage dans l'esprit de celui qui le reçoit un petit capital qu'il utilise alors selon ses désirs ou ses besoins du moment, bien souvent globalement, et qu'il a en tout cas rarement la sagesse (ou peut-être même la possibilité) d'étaler pour faire face aux besoins des trois mois à venir. Il ne faut pas, par contre, se dissimuler que la multiplication par trois de toutes les formalités et opérations auxquelles les caisses devraient se livrer représenteraient pour elles (comme pour les employeurs astreints à des déclarations mensuelles) un surcroît de charges auxquelles elles ne seraient probablement pas en mesure de faire face dans l'état actuel de leur organisation et qui, en tout état de cause, multiplieraient indiscutablement de manière appréciable les frais de gestion.

6°) Participation des « usagers » (sic) à la gestion des caisses.

C'est, sous une forme légèrement différente et peut-être moins légitime, la reprise du projet précédent dans la mesure où il demandait la création de la caisse de surcompensation à la gestion tripartite.

**

A ces projets de modifications des allocations dont quelques propositions touchent à la conception même (caractère du taux progressif) d'autres à l'ampleur de l'effort à fournir, d'autres enfin à l'organisation, s'ajoutent deux critiques plus générales quelquefois exprimées :

1°) L'esprit dans lequel les caisses fonctionnent ne serait pas toujours celui qui devrait animer un organisme chargé d'un grand service public, qui plus est un grand service social.

2°) Les allocations sont néfastes dans un pays où la population a déjà naturellement une natalité très forte : il ne convenait pas dans son intérêt même bien compris de favoriser encore cette natalité, même indirectement, même si ce n'était pas le but recherché.

Ces deux observations méritent, croyons-nous, d'être jugées avec une certaine sérénité. Il est évident que dans l'ensemble les caisses comprennent leur rôle et font face à leurs obligations. Il leur arrive parfois de faire preuve de méfiance, d'exigences un peu tracassières quant aux justifications qu'elles réclament, de faire preuve d'une grande suspicion dans les enquêtes qu'elles mènent.

Mais si l'on veut bien se souvenir de quelles fraudes elles sont quelquefois victimes, à quelles difficultés elles se heurtent pour établir parfois l'étendue des obligations de leurs adhérents faute de justifications pour déterminer le bien-fondé des droits des allocataires, il faut admettre que leurs exigences ont bien des excuses. Plus juste serait peut-être le reproche qui leur est fait d'avoir tendance à faire supporter trop facilement à l'allocataire les erreurs ou négligences de l'adhérent en suspendant le service des allocations en cas de retard dans les déclarations patronales : mais une part de la jurisprudence semblant admettre ce droit pour elle, le reproche ne doit être fait qu'avec prudence.

Quant à l'accroissement de la natalité dû aux allocations familiales, il a été indiqué que, sans pouvoir nier catégoriquement le fait, rien par contre ne permet aujourd'hui dans l'état actuel des statistiques et renseignements recueillis par les caisses d'en affirmer l'exactitude. Signalons à ce sujet cet avis autorisé donné par Lépidi (« Les Problèmes Economiques et Sociaux de l'Afrique du Nord » cours à l'Ecole Tunisienne d'Administration). ...« L'influence des allocations familiales risque d'être noyée dans une population à nuptialité précoce et générale qui ne pratique aucune limitation des naissances ; il ne semble pas en effet que la législation familiale puisse accroître la natalité ». Comment pourrait-il en être autrement quand le taux de natalité semble bien atteindre le maximum physiologique. Le Prophète n'a-t-il pas dit que « les richesses et les enfants étaient les ornements de la vie ? » N'a-t-il pas dit encore : « Mariez-vous à l'envie. Procréez continuellement. » « Au jour du jugement dernier mon éclat sera d'autant plus grand que vous aurez en plus de fécondité » ? Ne convient-il pas de rappeler encore que la stérilité est cause de répudiation. Dans le cadre de tels préceptes et de telles institutions suivis avec conviction que pourraient ajouter les dispositions sociales qui nous intéressent.

La question mérite toutefois d'être examinée : elle devra donc l'être.

En résumé, que faut-il retenir de l'examen de l'institution des allocations familiales en Tunisie ?

Dans l'état actuel des choses, les seules suggestions qui pourraient mériter l'attention et l'étude seraient en définitive les suivantes :

1°) Recherche d'un salaire uniforme par catégorie professionnelle pour servir de base au calcul des allocations en substitution du salaire effectif individuel.

2°) Substitution de versements mensuels aux versements trimestriels des allocations.

4°) Etablissement de la Caisse de Surcompensation dès à présent prévue par la loi.

Nous ne nous dissimulons pas que les répercussions de ces mesures sont importantes et mériteraient un examen sérieux. Nous ne les prônons pas systématiquement : nous pensons qu'une étude loyale devrait en être faite.

**

Il ne nous reste plus dès lors qu'à comparer cette œuvre sociale tunisienne pour en situer les mérites et peut-être les défaillances en la comparant aux institutions d'allocations familiales correspondantes de France et du reste de l'Afrique du Nord.

CHAPITRE :II

APPRECIATIONS COMPAREES

Au seuil de cette étude consacrée aux allocations familiales en Tunisie il était indiqué que leur conception d'ensemble et leur organisation s'étaient inspirées des institutions françaises telles que la loi du 11 Mars 1932 les avait au début réglementées. Depuis cette date, la législation française a été profondément remaniée jusque dans son esprit même. Il est dès lors intéressant de mesurer la marge existant en la matière entre la Tunisie et la France, sans oublier que si la Tunisie n'a pu suivre le rythme de l'évolution métropolitaine, elle n'en a pas moins institué et mise en œuvre une organisation d'essence française.

Mais il faut aussi se souvenir que l'Afrique du Nord constituant un milieu humain, économique et social marqué d'un sceau très particulier, l'expérience algérienne où les allocations familiales avaient été instaurées dès 1941 devait inévitablement attirer l'attention du législateur tunisien de 1944. Aussi bien est-ce en définitive à travers les institutions algériennes elles-mêmes à l'époque inspirées de la législation française que la Tunisie subit en l'espèce l'influence métropolitaine.

Dès lors, un rapide parallèle entre institutions tunisiennes, françaises et algériennes s'impose.

Une comparaison sommaire avec le système marocain, qui a son originalité, paraît devoir compléter cet examen pour faire le point des institutions d'Afrique du Nord. Les problèmes de base se posent dans les deux protectorats de Tunisie et du Maroc avec une suffisante similitude pour que le diptyque des solutions apportées mérite d'être esquissé.

SECTION I

COMPARAISON AVEC LE SYSTEME FRANÇAIS

A plusieurs reprises, de brèves allusions ont été déjà faites au système des allocations familiales en France. Mais, il faut ici tenter d'esquisser à grands traits le tableau d'ensemble.

Tel qu'il se présente actuellement, il est le fruit de retouches successives qui ont, elles-mêmes, souvent fait l'objet de mises en application échelonnées et prudentes. Les trois étapes majeures ont été marquées par :

- la loi du 11 Mars 1932 avec l'institution des allocations obligatoires.
- le décret-loi du 29 Juillet 1939 avec le code de la famille.
- l'ordonnance du 4 Octobre 1945 et la loi du 22 Août 1946 avec l'intégration dans le cadre de la Sécurité Sociale.

D'autre part, pour ne citer que la loi du 11 Mars 1932, il ne fallut pas moins de vingt-quatre décrets d'application pour sa mise en œuvre dans les différentes professions; et l'extension de l'institution aux professions agricoles ne fut réalisée que quatre ans plus tard par le Règlement d'Administration Publique du 5 Août 1936.

La Tunisie profita sans doute de ces expériences, de ces mises au point et de ces remaniements successifs. Elle attendit 1944 pour ses propres créations d'allocations familiales ; mais la mise en œuvre du décret fut immédiate au moins dans son principe pour toutes les professions visées et sur l'ensemble du territoire. Dans le domaine des réalisations, il est vrai, il a été souligné qu'encore à l'heure actuelle une proportion relativement importante de petits employeurs échappe aux investigations des caisses : mais ce phénomène est dû aux difficultés pratiques nombreuses signalées plus haut et non à des difficultés de principe. Un échelonnement de la mise en œuvre ne se justifiait donc guère, compte tenu de l'étendue limitée du champ d'application retenu et aussi de l'étendue limitée du territoire où les mesures étaient prises.

*
**

Ceci précisé, la comparaison des systèmes tunisien et français mérite d'être faite à trois points de vue différents :

- I. — Celui de l'esprit et de la nature de l'institution.
- II. — Celui de leur conception et de leurs dispositions essentielles.
- III. — Celui enfin de leur organisation.

1) ESPRIT ET NATURE DE L'INSTITUTION :

La législation française a constamment poursuivi un double objectif : réaliser d'une part une œuvre de justice sociale en tenant compte dans la rémunération du travail non pas uniquement du travail fourni mais des besoins du travailleur, porter d'autre part, remède à la dénatalité française et fournir à la famille un nouveau moyen de reprendre dans la société une place que l'individualisme de notre droit lui avait longtemps disputé.

Or ces dernières préoccupations échappent complètement à l'esprit de la législation tunisienne : d'où quelques différences essentielles. Pour encourager la famille nombreuse, un taux progressif en fonction du nombre d'enfants a été constamment appliqué en France suivant des barèmes qui sont allés régulièrement en augmentant (1).

De plus l'intérêt se portant sur la seule famille nombreuse, dès 1939, avec l'élaboration du code de la famille, le premier enfant cesse d'ouvrir droit à allocations.

Enfin le souci premier de la dénatalité peut être aussi une des raisons qui expliquent en France l'extension des allocations en dehors des milieux salariés aux travailleurs indépendants et employeurs.

Ce sont là autant d'aspects propres à l'institution française et à l'esprit qui la domine qui ne se retrouvent pas en Tunisie.

Quant à la nature juridique des allocations familiales en France, pendant longtemps, elles parurent sans grandes contestations un complément de salaire ou un sursalaire familial (ce qu'il faut encore admettre en Tunisie dans le cadre législatif actuel) ; par contre l'évolution de l'institution et l'esprit qui l'inspire ont tendu de plus en plus à en faire aux yeux de la doctrine et de la jurisprudence dominante une indemnité d'une nature spéciale représentant une contribution de la collectivité nationale aux charges de la famille.

Intégrée depuis 1945 dans le cadre de la Sécurité Sociale où malgré l'autonomie de gestion dont elles jouissent, elles ne sont qu'une prestation parmi tant d'autres garanties sociales, les allocations familiales s'écartent de plus en plus de la notion de rémunération du travail pour apparaître comme une contribution nationale. Mais si l'aspect actuel de l'institution peut permettre, avec quelques raisons, d'aboutir dans la métropole à ces conclusions, aucun de ces traits déterminants à cet égard ne se retrouve en Tunisie. En France même, en outre, l'unité doctrinale et jurisprudentielle n'est pas faite ; l'idée que les allocations restent un élément du salaire y garde ses défenseurs en dépit de l'évolution signalée. N'est-ce point en Tunisie, dans le cadre que nous avons eu à décrire et qui se prête infiniment mieux à une telle conception, un motif de plus d'affirmer cette nature ?

*
**

(1) Voici le tableau de ces augmentations en France :

TAUX D'ALLOCATIONS SUIVANT LE RANG DE L'ENFANT :				
Rang de l'enfant	12-11-1938	29-7-1939	28-9-1945	22.8-1946
1 ^{er} enfant.....	5 %	—	—	—
2 ^{me} enfant.....	12 %	10 %	12 %	20 %
3 ^{me} enfant.....	15 %	20 %	24 %	30 %
4 ^{me} enfant et suivants	15 %	30 %	30 %	30 %

II) CONCEPTION ET DISPOSITIONS ESSENTIELLES :

Il faut maintenant se pencher de plus près sur l'institution française et rappeler succinctement :

- 1°) Dans quel cadre professionnel les allocations sont dues ?
- 2°) Qui les doit ?
- 3°) Qui y a droit.
- 5°) Ce qui est dû et sur quelle base ?

**

1°) Le principe fondamental est que toute activité professionnelle octroie le bénéfice des allocations familiales. Toutes les branches d'activités économiques y compris l'agriculture en connaissent l'application et dans chaque branche ce n'est plus la seule condition de salarié qui en procure l'avantage. C'est à tous ceux qui tirent d'une activité professionnelle quelconque, salariés, employeurs, travailleurs indépendants, leurs principaux moyens d'existence que le décret-loi du 29 Juillet 1939 (ou code de la famille) ouvrit droit aux allocations; dépassant encore cette étape, la loi du 22 Août 1946 étendit même l'avantage des prestations à ceux qui n'exercent aucune activité professionnelle s'ils justifient de l'impossibilité d'en exercer, notamment pour cause de maladie et de chômage. Encore faut-il ajouter que lorsque l'affiliation obligatoire n'est pas de règle, l'affiliation volontaire est ouverte sous certaines conditions.

Le champ d'application en France se trouve donc (le fait a déjà été souligné) beaucoup plus vaste qu'en Tunisie.

**

2°) Qui doit les allocations ? Ou, plus exactement, qui en supporte la charge ? Il faut distinguer suivant que les allocations sont versées aux non-salariés, employeurs et travailleurs indépendants, ou qu'elles sont versées aux salariés. L'art. 30 de l'Ordonnance du 4 Octobre 1945 sur la Sécurité Sociale pose que le règlement des charges de la Sécurité Sociale et des prestations familiales est assurée, « indépendamment des contributions de l'Etat... par des cotisations »... et l'art. 32 précise que le taux des cotisations des Assurances Sociales est de 12 % dont la moitié est à la charge du salarié. Toutefois la cotisation des allocations familiales est intégralement à la charge de l'employeur. Elle a été fixée à 16,75 % du montant des salaires à compter du 1^{er} Octobre 1951 (1). Tel est le système. C'est également celui de la Tunisie : car si des subventions d'Etat sont théoriquement possibles et envisagées, si l'art. 39 du décret du 8 Juin 1944 admet que des « avances » pourront être consenties par le Trésor aux Caisses, il n'est nulle part prévu de « contributions » régulières de l'Etat ; en fait, jusqu'à maintenant, les caisses ont toutes assuré par leurs seuls moyens leur équilibre financier sans subventions d'aucune sorte.

**

3°) Qui a droit aux prestations familiales ? Une différence importante est ici à relever. Le principe est en effet en France qu'aucun lien juridique de parenté ou d'alliance légitime ou naturelle n'est exigé entre la personne qui assume la charge d'un enfant et cet enfant. Il suffit que l'enfant soit à la charge effective

(1) Article 34 de l'Ordonnance du 4-10-1945 (modifié par art. 12 de la loi 51-1126 du 26 Septembre 1951.

et permanente d'une personne (2) pour lui ouvrir droit à allocation. En Tunisie au contraire l'art. 3 du décret sur les allocations énumère limitativement les cas où l'enfant à charge ouvre droit à allocations (cas de parenté légitime directe ou collatérale, cas d'adoption ou de tutelle) et n'envisage la simple charge d'un enfant recueilli comme cause d'allocations que dans l'hypothèse où les parents de l'enfant recueilli sont absents ou décédés.

Il est permis de se demander sans doute si l'énumération aujourd'hui assez large du texte tunisien ne rejoint pas en pratique la règle générale de la loi française puisque en définitive elle n'écarte guère comme attributaire que celui qui a recueilli un enfant avec lequel il est sans lien de parenté ou à un degré plus éloigné que celui d'oncle ou tante à neveu ou nièce, enfant qu'il n'a ni adopté, ni en tutelle et dont un des parents au moins n'est ni décédé ni absent. Ainsi énoncé, il apparaît que dans la pratique, les cas de ce genre sont relativement restreints.

**

4°) Qui ouvre droit aux prestations familiales ?

Il n'y a guère ici que des différences de détails à signaler entre les systèmes français et tunisien. Si à l'origine le texte tunisien était plus limitatif, la liste des bénéficiaires est aujourd'hui pratiquement aussi large qu'en France. La différence essentielle tient au fait qu'en France, comme il a déjà été dit, le premier enfant n'ouvre pas droit à allocation.

D'autres différences tiennent aux âges limites auxquelles les allocations sont dues. Elles le sont jusqu'à 15 ans en France au lieu de 14 en Tunisie, ce qui s'explique par le fait qu'en Tunisie, l'enfant généralement mis plus jeune au travail cesse plus tôt d'être à charge. Par contre, ce n'est que jusqu'à 17 ans (en Tunisie 21 ans) que les enfants poursuivant leurs études, les enfants infirmes ou incurables et les filles remplaçant la mère au foyer ouvrent droit aux allocations.

La situation faite en Tunisie est donc dans ces divers cas légèrement plus favorable. Il faut ajouter que l'enfant en apprentissage ouvre droit à allocation si sa rémunération n'est pas supérieure à 50 % du salaire moyen mensuel départemental (en Tunisie s'il n'est pas supérieur à 75 % du salaire minimum légal du manœuvre du bâtiment).

Dans l'ensemble ces différences s'inspirent de considérations locales et n'appellent aucune observation particulière. Il suffit de les signaler.

**

5°) Ce qui est dû et sur quelle base ?

Le principe important est qu'en France le salaire effectif perçu par l'attributaire n'entre jamais en ligne de compte dans le calcul des allocations. Celui-ci n'intervient plus que dans le calcul de la contribution patronale.

Les allocations des salariés sont, elles, calculées sur un salaire moyen départemental lui-même fixé suivant des règles qui ont à plusieurs reprises été modifiées (2).

(1) Article 9 de la loi du 22 Août 1946 fixant le régime des prestations familiales.

(2) Le code de la famille avait prévu deux salaires moyens mensuels départementaux, en fonction de la population des communes dans lesquelles ils devaient servir de base. Aux termes de l'art. 11 de la loi du 22 Août 1946, le salaire de base était égal à 225 fois le salaire horaire minimum des manœuvres ordinaires de l'industrie des métaux. Depuis la loi du 25 Juin 1947, le salaire de base applicable dans le département de la Seine a été fixé forfaitairement par la loi : il est depuis la loi du 26 Septembre 1951 de 17.250 francs. Dans les autres départements, il est établi en fonction du salaire du département de la Seine, suivant un système de zone de salaire et d'abattement.

Une autre différence importante à souligner tient au fait que les allocations en France doivent être versées au moins mensuellement alors que leur versement trimestriel constitue un des griefs fait au système tunisien. Enfin, le taux d'allocation est dans l'ensemble en France sensiblement plus élevé, dès que le nombre d'enfants à charge dépasse deux. La comparaison s'établit de la manière suivante:

Nombre d'enfants	FRANCE	TUNISIE
1	0 % du salaire forfaitaire départemental (1).	15 % du salaire effectif (2)
2	20 %	30 %
3	50 %	45 %
4	80 %	60 %
5	110 %	75 %

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler d'autre part que si la comparaison ici faite ne porte que sur les allocations familiales de France et de Tunisie, les Caisses d'Allocations en France servent en plus diverses prestations ignorées en Tunisie, savoir :

- l'allocation du salaire unique depuis la loi du 15 Février 1941 ;
- l'allocation maternité depuis la loi du 22 Août 1946 ;
- l'allocation prénatale depuis la loi du 22 Août 1946 ;
- l'allocation logement depuis la loi du 1^{er} Septembre 1948.

Il faut cependant signaler, en passant, que les caisses d'allocations tunisiennes assument, en plus des allocations proprement dites, la charge des congés de naissance en vertu d'un D. B. du 27 Mai 1948, avantage accordé en France dans des conditions identiques par une loi du 18 Mai 1946 ; et qu'elles assument également pour partie la charge des congés accordés aux jeunes travailleurs (3) par un D. B. du 20 Janvier 1949 (modifié par D.B. du 4 Juin 1951).

*
**

(II) L'ORGANISATION .

Dans l'esprit de l'Ordonnance du 4 Octobre 1945 les Caisses d'Allocations Familiales devaient être absorbées en France dans l'organisation de la Sécurité Sociale et notamment, à la base, se fondre aux caisses primaires. La loi du 21 Février 1949 vint cependant maintenir dans l'organisation d'ensemble l'autonomie de gestion familiale laissée à des caisses dites d'allocations familiales (objet du chapitre V du Règlement d'Administration Publique du 8 Juin 1945). Ces caisses sont constituées et fonctionnent conformément aux prescriptions de la loi du 1^{er} Avril 1898 (4) sur les sociétés de secours mutuels (O. du 4 Octobre 1945, art. 23).

- (1) Actuellement de 17.250 francs depuis le 1^{er} Octobre 1951 dans le département de la Seine
- (2) Jusqu'au plafond mensuel d'un salaire de 17.500 francs ou plus exactement jusqu'au plafond trimestriel de 52.500 francs.
- (3) Congé de deux jours par mois de présence accordé au salarié de moins de 18 ans et de un jour et demi pour les salariés de 18 à 21 ans.
- (4) Loi à laquelle s'est substituée depuis l'ordonnance du 19 Octobre 1945 sur la mutualité.

Les statuts sont soumis à l'approbation du Ministre du Travail. Ces statuts doivent comporter un certain nombre de dispositions obligatoires communes à toutes les caisses. L'administration et la gestion des caisses sont soumises au contrôle de l'Etat. L'ensemble de ces caractères permet sans doute un parallèle aisé entre ces caisses et les caisses de compensation tunisiennes.

Mais il faut maintenant souligner de notables différences. Tout d'abord il n'y a en France qu'une caisse par Région pour l'ensemble des professions. Puis les caisses françaises ne sont pas des caisses de compensation. Sans doute doivent-elles dans le cadre de leur autonomie financière assurer l'équilibre de leur budget. Mais alors que les caisses tunisiennes fixent librement sur une simple décision de leur conseil d'administration, le taux de la cotisation patronale en fonction des charges auxquelles elles doivent faire face, avec le droit d'exiger de leurs adhérents des contributions patronales supplémentaires si la contribution primitivement fixée n'a pas été en mesure de « compenser » les allocations à servir, les caisses françaises voient le taux de la cotisation patronale fixé et imposé par le législateur.

En outre, il existe en France un « fonds national des prestations familiales » géré par la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale chargé d'assurer la compensation patronale des prestations familiales ». En cas de déficit d'une caisse, celui-ci est couvert en fin d'exercice par une « subvention de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale » (art. 83, 85, 101 du décret du 8 Juin 1946). Aucune disposition semblable ne se retrouve en Tunisie.

Quant à l'administration des caisses, si en Tunisie celles-ci est strictement patronale, en France au contraire (O. du 4 Octobre 1945 art. 22) les caisses sont dirigées par un conseil d'administration comprenant « pour moitié des représentants des travailleurs salariés, pour un quart des représentants de travailleurs indépendants, pour un quart des représentants des employeurs ».

En outre le Conseil d'Administration de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale comprend des représentants des caisses d'allocations au nombre de deux dont un travailleur (O. du 4 Oct. 1945, art. 15) et dans ce même Conseil d'Administration, l'Etat se trouve représenté par plusieurs fonctionnaires.

Seule l'organisation de la Caisse de Surcompensation prévue au D.B. du 8 Juin 1944 envisageait une organisation comparable ; nous savons qu'elle n'a pas vu le jour jusqu'à présent.

Pour compléter cette comparaison sur l'organisation des allocations en France et en Tunisie, il convient de relever qu'en France les caisses disposent pour opérer les contrôles nécessaires d'agents agréés par le Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale, assermentés devant le Juge de Paix ; l'employeur ou le travailleur indépendant défaillant dans ses obligations peut, après avertissement faire l'objet de poursuites en vertu de l'état de cotisations, rendu exécutoire par arrêté du préfet, et remis au trésorier payeur général qui assure par l'intermédiaire du percepteur du domicile du débiteur le recouvrement des sommes exigibles (O. du 4 Octobre 1945, art. 53).

Ainsi en matière de contrôle et de recouvrement, la Tunisie s'est assez fidèlement inspirée des principes de la législation française.

Par contre elle s'en est radicalement écartée quant à l'organisation du contentieux pour lequel elle n'a prévu aucune disposition particulière. Ce sont en effet les juridictions de droit commun qui connaissent en Tunisie du contentieux

des allocations, alors que, en France, après une procédure gracieuse obligatoire, il est prévu que les réclamations contre les décisions prises par la Sécurité Sociale sont portées devant les juridictions spéciales (Commission de Première Instance, Commission Régionale d'Appel de la Sécurité Sociale).

**

Partie d'une institution française telle que la loi du 17 Mars 1952 l'avait établie il y a quelque vingt ans, l'institution tunisienne en garde profondément l'empreinte et se trouve maintenant assez éloignée de la conception et de l'organisation française actuelle.

Elle est marquée d'une série de traits qui lui sont propres et font son originalité : elle est une œuvre d'importation qui sut s'adapter aux nécessités du milieu, des contingences économiques et sociales : plus souple, moins étroitement incorporée dans le cadre de grands organismes officiels tout en gérant un important service public, plus modeste peut-être dans ses visées actuelles et quant au champ d'application où elle demeure étroitement dominée par la notion de salaire, s'accroissant petit à petit, elle n'en apparaît pas moins comme une œuvre française indiscutable par son origine, son esprit, sa conception et par les principes mêmes que sa réalisation mit en œuvre.

SECTION II

COMPARAISON AVEC LE SYSTEME ALGERIEN

C'est par un arrêté gubernatorial du 6 Mai 1941 que le régime des allocations familiales obligatoires a été institué en Algérie (1). Il constitue donc la première expérience en la matière pour l'Afrique du Nord et son mérite premier aura été ainsi de lever l'objection alors faite que l'institution était impossible aussi bien en Algérie qu'au Maroc et en Tunisie.

Bientôt le Maroc devait à son tour établir un régime d'allocations familiales ; et la Tunisie suivait trois ans après s'inspirant de très près de l'adaptation faite en Algérie des textes français. Aussi ne faut-il pas s'étonner de trouver en Algérie une institution très exactement à mi-chemin de ce qui a été fait en France et de ce qui existe en Tunisie. Départements français, l'Algérie reste plus étroitement marquée par l'évolution législative française et cherche aujourd'hui encore à réduire la marge qui la sépare de la Métropole (2). Mais par ailleurs installée au cœur des terres d'Afrique du Nord, elle connaît des impératifs économiques, sociaux, psychologiques qui impressionnent non seulement certains détails de mise en application et d'organisation mais jusqu'à l'objet et la nature de sa législation pour l'apparenter plus étroitement peut-être aux créations tunisiennes qui se sont inspirées de son œuvre.

**

1) Objet et nature :

Il faut en premier lieu observer que les considérations d'ordre démographique n'ont pas joué en Algérie où la population est en accroissement constant suivant des règles et des proportions qui paraissent à peu près les mêmes qu'en Tunisie. La population algérienne croît en effet d'environ 150.000 personnes par an. Alors que le pourcentage d'enfant par salarié n'est que de 0,46 en Métropole à l'heure actuelle, il est en Algérie de 1,10 (3) et, rappelons-le, de 1,17 en Tunisie. Le nombre d'enfants par allocataire est en Algérie de 2,55 ; il est en Tunisie de 2,41 en 1951 ; il n'est que de 1,71 en France. Sans s'étendre davantage, il apparaît dès lors suffisamment que ce sont uniquement des considérations de justice sociale qui pouvaient en Algérie comme en Tunisie inspirer l'institution des allocations familiales.

(1) Ses modalités d'application ont été fixées par un arrêté du 10 Juin 1941 avec effet au 1^{er} Septembre de la même année.

(2) Divers projets de loi sont actuellement déposés en ce sens à l'Assemblée Nationale : Nous en parlerons brièvement plus loin.

(3) D'après les statistiques des caisses de 1952 : 431.216 salariés, 186.446 allocataires et 477.442 bénéficiaires.

Aussi retrouve-t-on comme en Tunisie ces deux caractéristiques essentielles ; les allocations sont attribuées suivant un taux uniforme pour chaque enfant ; dès le premier enfant les allocations sont attribuées. Il est même intéressant, pour souligner encore l'esprit qui domina l'institution, de relever que dans le texte de l'art. 6 de l'arrêté du 10 Juin 1941 le nombre d'enfants bénéficiaires par allocataire était limité à quatre : non seulement la natalité n'était donc pas encouragée mais elle était pénalisée. Cette disposition a été toutefois supprimée rapidement (arrêté du 10 Janvier 1942).

**

Faut-il admettre qu'en Algérie les allocations familiales **tiennent par nature du salaire** ? Indiquons à cet égard que sans doute les allocations familiales sont organisées comme en France dans le cadre de la Sécurité Sociale. D'autre part l'esprit de certains textes semble bien fournir un argument important en faveur de la thèse que les enfants sont les bénéficiaires directs des allocataires, qu'ils « n'ouvrent pas droit » mais qu'ils « ont personnellement droit » aux allocations conformément à l'argument majeur retenu par l'arrêt de la Cour de Cassation, toutes Chambres réunies, du 11 Février 1948 (1). Il faut citer notamment l'art. 7 de l'arrêté du 10 Juin 1941 qui prévoit le maintien des allocations en cas d'accident : « ...En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles (les allocations) sont également dues tant que les enfants y **ont droit** en raison de leur âge ». On se souvient que le texte de l'art. 9 du Décret Beylical était la reproduction fidèle de ces dispositions ; mais qu'il fut ensuite remplacé par des dispositions qui ne prévoyaient plus en l'espèce que « **l'activité salariée donnant droit aux allocations** ».

Faut-il conclure qu'en Algérie, les allocations ne peuvent avoir le caractère d'un complément de salaire, au contraire de la Tunisie ? L'étude sur « les Allocations Familiales en Algérie » publiée par les soins de l'Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales affirme avec force que « les bénéficiaires des allocations familiales sont non pas les salariés, mais les enfants qui sont à leur charge » (p. 39). Mais, il a déjà été observé que l'affectation d'une part du salaire à l'entretien des enfants ne s'oppose point à ce que cette part garde sa nature de salaire.

Quoi qu'il en soit, il est hors de notre sujet de prendre position sur cette question qui nécessiterait un examen plus complet qu'il ne peut être ici fait de la situation algérienne. Qu'il suffise de remarquer qu'en Algérie comme en Tunisie les allocations restent attachées au salaire effectif à bien des points de vue : **seuls les salariés jusqu'à ce jour ont droit aux allocations** : Ces allocations sont calculées suivant un pourcentage déterminé sur le salaire effectif, au moins jusqu'à un certain plafond. Il n'est pas d'allocations prévues pour les employeurs ou les travailleurs indépendants.

**

II) Conception et dispositions essentielles :

Le champ d'application des allocations familiales en Algérie d'abord limité au personnel salarié de « tous les établissements industriels et commerciaux, pu-

(1) J.C.P. 1946-11-4234 : nous avons cité cet arrêt à propos de la discussion sur la nature juridique des allocations familiales ci-dessus page 68 note 5, page 72 et page 75.

blics ou privés et des professions libérales (art. 1 de l'arrêté du 6 Mai 1941) fut ensuite étendu (Ordonnance du 4 Octobre 1945) aux salariés des services domestiques, aux concierges d'immeuble, aux employés des officiers publics et ministériels, des sociétés, syndicats et associations et d'une façon générale à tous les salariés qui ne relèvent pas des professions agricoles. Mais l'extension aux domestiques et aux concierges reste pour l'instant lettre morte, les décrets d'application n'ayant pas paru. Et les professions agricoles restent elles-mêmes comme en Tunisie en dehors du champ d'application des allocations.

Il y aurait donc en définitive une grande analogie entre le domaine d'application de la législation algérienne et celui de la législation tunisienne, s'il ne fallait cependant signaler deux différences importantes qui ne résultent pas du texte ci-dessus.

D'une part, le service des allocations familiales des collectivités publiques se trouve intégré dans l'organisation générale des caisses algériennes contrôlé par la Caisse Centrale de Coordination et de Surcompensation.

D'autre part, et ceci est encore plus important, il n'apparaît pas que les artisans aient été dispensés ni par les textes ni par la jurisprudence de l'affiliation aux caisses pour les salariés qu'ils emploient.

**

La charge des allocations est entièrement supportée par les employeurs suivant le système de compensation établi en Tunisie. Le taux des cotisations varie actuellement suivant les caisses de 15,50 à 17 % (1).

Rappelons qu'en Tunisie, il varie de 14 à 19 % et qu'en France, il est uniformément fixé à 16,75 %. Le plafond des salaires à déclarer est en Algérie comme en Métropole de 456.000 francs par an depuis le 1^{er} Avril 1953 : il est en Tunisie de 500.000 francs depuis le 1^{er} Octobre 1951. Il suit de là que la charge des allocations familiales en Algérie paraît dans l'ensemble un peu moins lourde et mieux répartie qu'en Tunisie (2).

**

Qui a droit aux prestations familiales ?

Le principe français qu'aucun lien juridique de parenté ou d'alliance légitime ou naturelle n'est exigé entre la personne qui assume la charge d'un enfant et cet enfant n'est pas passé dans la législation algérienne. Une compréhension aussi large aurait en Algérie comme en Tunisie de graves répercussions en accroissant des charges déjà lourdes et en donnant ouverture à des prétentions pratiquement incontrôlables. Aussi l'énumération à quelques détails près que donne le texte

-
- (1) On pourrait s'étonner au premier abord des variations de ces taux en raison de l'existence d'une Caisse de Surcompensation qui devrait en uniformiser le chiffre. Mais la surcompensation n'intervient que pour égaliser les charges des seules prestations légales entre les différentes caisses. Or à ces prestations s'ajoutent pour chaque caisse ses propres frais de gestion et de fonctionnement et les frais de ses services sociaux. En d'autres termes, indépendamment des prestations légales, chaque caisse a des charges qui varient et dont le règlement entraîne des variations de leur propre taux de compensation.
- (2) Il est intéressant de signaler un arrêté gubernatorial tout récent du 23 juin 1953 (J.O. du 27 Juin) qui résout une des difficultés les plus certaines nées du calcul de la cotisation en proportion des salaires versés. On sait qu'en effet l'absence de comptabilité ou le peu de sérieux de celle-ci constitue chez nombre d'employeurs en Afrique du Nord un obstacle important à l'appréciation de ses charges. L'arrêté sus-visé prévoit des modalités de calcul particulières lorsque la comptabilité d'un employeur ne permet pas d'établir le chiffre exact du salaire payé par lui à un ou plusieurs salariés.

algérien de ceux qui peuvent prétendre aux allocations est-elle la même que celle existant en Tunisie. La seule différence qui mériterait d'être signalée est celle qui vise les personnes qui ont la charge d'enfants recueillis : le décret tunisien n'admet le bénéfice des allocations que si les parents de l'enfant sont « décédés ou absents ». Le texte algérien ne reproduit pas cette exigence : il est donc plus compréhensif.

Quant aux enfants qui ouvrent droit aux allocations, il convient de signaler la similitude des textes algériens et tunisiens. Il faut bien entendu que les enfants soient à charge. Il faut d'autre part qu'ils n'aient pas dépassé un âge limite. Les allocations familiales sont dues pour tous enfants de moins de 14 ans. A l'origine, le texte de l'arrêté du 10 Juin 1941 prévoyait toutefois que de 12 à 14 ans, les allocations seraient de la moitié du taux normal pour l'enfant qui, ne fréquentant pas l'école, était susceptible d'apporter une certaine contribution aux charges du foyer. Cette restriction a été supprimée par l'Ordonnance du 4 Octobre 1945. Jusqu'à 18 ans, comme en Tunisie, les allocations sont dues pour les enfants en apprentissage, mais, comme en France, c'est à la condition que la rémunération ne dépasse pas la moitié du salaire mensuel du manœuvre ordinaire (alors qu'en Tunisie, il suffit que cette rémunération ne dépasse pas 75 % du salaire minimum légal du manœuvre du bâtiment). Enfin les allocations sont dues comme en Tunisie jusqu'à 21 ans pour les enfants poursuivant leurs études, pour la fille remplaçant la mère décédée et pour l'enfant incapable de travailler par suite d'infirmité ou de maladie chronique. Deux nuances doivent être cependant relevées : d'une part en Tunisie seules des études du second degré ou supérieures, techniques ou professionnelles ouvrent droit aux allocations au-delà de 18 ans, alors que le texte algérien prévoit que même des études d'enseignement primaire maintiennent droit aux allocations jusqu'à 21 ans. D'autre part, en contre-partie, le texte tunisien est plus large en ce qui concerne la fille remplaçant la mère au foyer, puisqu'il admet qu'elle ouvre droit à allocation non seulement lorsque la mère est décédée mais également si celle-ci est impotente ou veuve, occupant un emploi salarié, ou séparée de corps ou divorcée si la garde des enfants a été confiée au père non remarié.

**

Que sont les allocations attribuées ?

Elles sont, comme en Tunisie, un pourcentage de la rémunération effectivement versée au salarié suivant un taux d'abord modeste puisqu'à l'origine il n'était que de 3 % mais qui à l'heure actuelle est le même que dans la Régence, soit 15 %. Quant au plafond du salaire mensuel au-delà duquel l'allocation reste uniforme, il est actuellement depuis l'arrêté du 13 Février 1951 de 16.000 Frs. En Tunisie c'est au-delà du salaire trimestriel de 52.500 Frs (soit au-delà d'une moyenne de 17.500 Frs) que l'allocation uniforme est versée.

D'autre part les allocations sont uniformes quel que soit le rang de l'enfant. Il n'existe pas d'allocations à taux progressif. Telles que, les allocations apparaissent donc encore légèrement inférieures en Algérie en raison d'un plafond moins élevé de salaire au-delà duquel l'allocation est uniforme. Elles supportent donc encore moins la comparaison avec les allocations métropolitaines. C'est ainsi qu'un calcul récent révèle qu'un salarié métropolitain ayant sept enfants à charge dont l'épouse ne travaille pas reçoit chaque trimestre 138.215 frs de prestations quel que soit son salaire, alors qu'un salarié algérien ayant le même nombre d'enfants à

charge ne reçoit que 50.400 frs à condition qu'il gagne au moins 16.000 frs. par mois (1). Il faut en effet préciser qu'en dehors des allocations familiales, il n'est pas en Algérie d'allocation de salaire unique ni aucune autre des prestations familiales existant en France.

*
**

III) L'organisation :

L'organisation de la compensation repose sur un certain nombre de caisses, les unes professionnelles au nombre de huit, les autres interprofessionnelles au nombre de trois (2).

Quelques-unes d'entre elles étendent leur activité à toute l'Algérie, d'autres seulement à un département. Trois services particuliers complètent cet ensemble (3).

Chacune de ces caisses doit avoir la personnalité civile : elles l'ont acquise en fait en se constituant sous forme d'association déclarée régie par la loi du 1^{er} Juillet 1901. Leurs statuts doivent satisfaire sensiblement aux mêmes exigences qu'en Tunisie. Elles doivent enfin obtenir l'agrément du Gouvernement Général ; et cet agrément est susceptible de leur être retiré dans les mêmes conditions que dans la Régence. Les principes d'administration et de gestion dans l'ensemble se rapprochent de ceux qui régissent les caisses tunisiennes.

Mais ce qui distingue profondément le système algérien du système tunisien, c'est l'existence d'une Caisse Centrale de Coordination et de Surcompensation, créée par l'Ordonnance du 4 Octobre 1945 (4) et qui a pour fonction, comme son appellation l'indique, de coordonner d'abord les activités de toutes les caisses et des services particuliers, d'assurer d'autre part entre eux la péréquation des charges.

Cette caisse, point remarquable à souligner, est expressément reconnue comme un Etablissement Public par le texte qui l'institue (l'art. 15 de l'Ordonnance susvisée (5)). Elle fonctionne sous le contrôle du Gouverneur Général. Elle est dirigée par un Conseil d'Administration composé de représentants des Pouvoirs Publics, des employeurs et des travailleurs. Les représentants des employeurs sont au nombre de six à parité avec les représentants des travailleurs (6). Il paraît intéressant de reproduire ici le passage de l'exposé des motifs de l'Ordonnance ayant trait à la Caisse de Surcompensation :

« L'argument est fréquemment avancé que les employeurs doivent seuls participer à la gestion des caisses d'allocations familiales parce que seuls ils sont astreints au paiement des cotisations. Cet argument nous paraît sans valeur réelle. Le fait que les employeurs versent matériellement les cotisations n'im-

(1) Proposition de loi 3180 présentée à l'Assemblée Nationale par M. Jacques Chevalier et renvoyée à la Commission de l'Intérieur, tendant à harmoniser les législations métropolitaine et algérienne des allocations familiales dans l'exposé des motifs.

(2) **Professionnelle** : Caisse d'Allocations Familiales de l'Industrie du Pétrole; Caisse d'A. F. du Personnel des Banques; Caisse d'Action Sociale de la Métallurgie; Caisse d'A.F. de l'Industrie Extractive; Caisse Sociale des Travaux Publics et du Bâtiment; Caisse des Employeurs des Ports du Département d'Alger; Caisse d'A.F. des Entreprises Maritimes des Ports Oranais; Caisse d'A.F. des Ports du Département de Constantine. Il existe une **Caisse Interprofessionnelle** de compensation par département.

(3) **Services particuliers** des Ciments Lafarge, de la Banque de l'Algérie, de la Cie Générale Transatlantique.

(4) Les statuts de la Caisse ont été promulgués par un arrêté du 17 Janvier 1946.

(5) Et non pas un Etablissement d'Utilité Publique comme l'indique improprement l'ouvrage sur « les Allocations Familiales en Algérie » édité par l'U.N.C.A.P. déjà cité.

(6) Les représentants des travailleurs sont actuellement : trois C.G.T.; un C.F.T.C.; un C.G. T.F.O. et un C.G.C.

« plique nullement qu'ils en supportent effectivement la charge. Ces cotisations
« forment un élément du prix de revient des produits et **sont en définitive payées**
« **par le consommateur**. D'autre part, les plus intéressés à une bonne gestion des
« caisses et de leurs services sociaux sont les travailleurs qui reçoivent les alloca-
« tions et bénéficient des services. En conclusion le droit des travailleurs de parti-
« ciper à la gestion des caisses ne peut plus être sérieusement contesté ».

En d'autres termes, la caisse créée remplit deux objets explicitement indiqués :

— coordonner ;

— surcompense,

mais elle en remplit deux autres qui ne sont pas de mince importance :

— faire participer les Pouvoirs Publics à l'administration des allocations familiales et assurer leur contrôle efficace sur les caisses ;

— faire participer les travailleurs à cette même administration à laquelle ils sont « les plus intéressés ».

Pour terminer, il faut dire enfin que les moyens de contrôle mis à la disposition des caisses, les procédures de recouvrement et les pénalités prévues par la loi sont conçus dans le même ordre d'idée qu'en Tunisie.

Ce tableau brossé à grands traits, permet de voir ainsi par quoi les institutions algériennes se rattachent à l'organisation mise en œuvre dans la Métropole, et en quoi les allocations familiales tunisiennes se sont inspirées de cette œuvre comme ce qui les en sépare encore. Si dans leur ensemble elles ont incontestablement plus d'une ressemblance et souvent plus d'une similitude, abstraction faite de quelques nuances et de quelques différences de détails, il demeure en définitive entre Algérie et Tunisie deux distinctions importantes :

a) L'Algérie a harmonisé son œuvre dans une construction d'ensemble en couronnant l'édifice des caisses par un organisme de coordination et de surcompensation : et le mérite qui en découle tient non seulement aux avantages techniques (péréquation généralisée des charges) ou aux avantages d'organisation (unité de doctrine et d'action), mais encore au fait que le caractère de Service Public des Allocations Familiales est rendu tangible par la création de cet Etablissement Public qui permet à la fois le contrôle de la Puissance Publique et la collaboration des bénéficiaires de ce Service Public.

b) L'Algérie constitue trois départements français : à ce titre, elle aspire à l'intégration de son organisation des allocations familiales dans le vaste ensemble de l'organisation métropolitaine. A cet égard il a été signalé plus haut une proposition de loi n° 3180 déposée le 3 Avril 1952 sur le bureau de l'Assemblée Nationale par Jacques Chevallier, député d'Alger. Le rapport établi sur cette proposition au nom de la Commission de l'Intérieur de l'Assemblée par Fonlupt-Espéraner a été adopté et a été déposé dans sa forme définitive le 14 Novembre 1952 sur le bureau de l'Assemblée, sous le N° 4.769. Cette proposition fait ressortir dans l'exposé de ses motifs la grande disparité existant entre les allocations versées en Algérie et celles versées en France : elle estime qu'inclure les trois départements algériens dans la surcompensation nationale tout en doublant les avanta-

ges actuellement consentis aux allocataires algériens, n'entraînerait pour la Métropole qu'une charge minime supplémentaire qui se traduirait par une légère élévation du taux de cotisation patronale : celui-ci passerait de 16,75 % à 17,50 %.

Si ce projet vient à être adopté, une marge considérable serait créée entre la situation de l'Algérie, terre française et celles des deux Protectorats qui vivent à ses côtés dans des conditions économiques et sociales comparables mais que leur souveraineté indépendante et leur autonomie politique ne permettent pas d'intégrer dans le cadre d'un service public français. Or il est bien évident que livrés à eux-mêmes, nos Protectorats d'Afrique du Nord sont incapables de fournir l'effort qui ferait doubler ou tripler leurs charges actuelles déjà lourdes en matière d'allocations familiales. Il en résulterait donc pour la main-d'œuvre nord-africaine une disparité importante qui ne serait pas sans répercussion (inégalité de traitement du travailleur nord-africain et émigration possible de main-d'œuvre tunisienne).

IV) Les résultats :

Il reste à jeter maintenant un très rapide coup d'œil sur les résultats obtenus. La situation de 1952 donne les chiffres suivants :

— nombre d'adhérents	Fr.	35.576
— nombre de salariés déclarés.....		431.216
— montant des salaires déclarés.....		78.308.996.042
— nombre d'allocataires		186.446
— nombre de bénéficiaires.....		447.442
— prestations versées		12.010.615.746

Salariés déclarés, allocataires et bénéficiaires sont en augmentation constante d'année en année. Or il est important de relever non seulement cet accroissement, mais encore de souligner que cet accroissement n'est pas proportionnel : le nombre d'enfants bénéficiaires croît plus vite que le nombre de salariés et d'allocataires.

C'est ce que fait ressortir le tableau suivant :

ANNEES	NOMBRE MOYEN D'ENFANTS			
	par salariés		par allocataires	
	Algérie	Tunisie	Algérie	Tunisie (1)
1948.....	0,906	0,98	2,411	2,36
1949.....	0,962	1,18	2,421	2,27
1950.....	1,006	1,09	2,500	2,22
1951.....	1,049	1,17	2,531	2,41
1952.....	1,107	(2)	2,560	2,39

Cet accroissement est-il dû à un accroissement du nombre de naissances ? Et l'accroissement du nombre des naissances, s'il est constaté, est-il la conséquence de l'application du régime des allocations familiales ?

(1) Nous redonnons les chiffres tunisiens à titre de comparaison.
(2) Voir note 1 p. 194.

Ce n'est pas, rappelons-le, le but recherché ; mais le grief est élevé contre l'institution en Afrique du Nord qu'elle aboutirait à ce résultat. Il est donc intéressant de rechercher si ce grief est fondé en Algérie et s'il laisse craindre en Tunisie des effets identiques ?

Le nombre des naissances dans les familles relevant du régime algérien des allocations familiales a été pour les quatre dernières années respectivement :

- en 1949 de : 24.644 pour 118.320 allocataires,
- en 1950 de : 30.707 pour 126.970 »
- en 1951 de : 39.178 pour 154.859 »
- en 1952 de : 44.691 pour 186.446 »

Nous constatons donc indiscutablement un accroissement absolu constant. Mais comparé aux nombres de familles allocataires, le nombre relatif de naissances au moins pour les trois dernières années reste à peu près constant. Il est en effet :

- en 1949 de 20,8 %,
- en 1950 de 24,1 %,
- en 1951 de 25,3 %,
- en 1952 de 24,0 %.

Ainsi le nombre de naissances annuelles par allocataire semble se stabiliser aux alentours de 0,24 à 0,25 et a priori il n'apparaît donc pas qu'au cours de ces trois dernières années au moins ce soit l'accroissement des naissances qu'il faille incriminer dans l'accroissement relatif du nombre d'enfants par allocataire et par salarié. Sans doute faudrait-il poursuivre l'examen sur un plus grand nombre d'années pour en tirer des déductions suffisamment étayées. Mais dans l'état des renseignements qu'il est actuellement permis de dépouiller on ne peut que rester très réservé à l'égard de cette opinion que les allocations développent la natalité en Afrique du Nord. C'est à quoi nous avons déjà eu l'occasion de conclure sur les seules données actuelles de la Tunisie.

SECTION III

COMPARAISON AVEC LE SYSTEME MAROCAIN

Le système marocain fait preuve d'une originalité certaine au moins dans ses conceptions de base par rapport aux institutions françaises, algériennes et tunisiennes ; aussi est-il plus malaisé d'établir ici un parallèle avec les allocations familiales tunisiennes.

*
**

1) L'évolution du système :

C'est par un dahir du 22 avril 1942 qu'a été créée une « Caisse d'Aide Sociale » : le texte la déclare « reconnue d'utilité publique » (1). L'initiative en avait été prise par un groupe d'industriels, de commerçants et de membres des professions libérales soucieux d'avantager les chefs de famille européens par l'attribution d'allocations familiales. Il ne devait s'agir dans leur esprit que d'un organisme privé et non obligatoire : mais lors du dépôt des statuts, le Protectorat décida de s'emparer du projet et de rendre l'affiliation obligatoire. Aussi le système marocain se trouve nettement marqué par cette origine à plusieurs titres. D'une part, c'est essentiellement pour les Européens assimilés que l'institution, au moins à son origine, avait été conçue. D'autre part, si les allocations familiales devaient peu à peu constituer l'objet le plus essentiel de la caisse, celle-ci se présente beaucoup plus, au début, comme une caisse d'aide et d'assistance sociale ; son nom même l'indique. Son action se trouvait par ailleurs complétée pour les familles françaises par celle de « l'Office de la Famille Française », établissement public créé par un Dahir du 25 mars 1941, qui avait pour objet « d'assurer l'application de la réglementation établie en faveur des familles françaises, d'organiser l'aide et l'assistance à ces familles et de leur attribuer des primes et des allocations. » Alimenté par des « taxes de compensations familiales » et des « taxes intérieures de consommation sur certains produits », cet office servait ainsi toute sorte de primes et secours favorisant les familles françaises :

- Allocations de maternité ;
- Ristournes sur frais de voyage ;
- Prime à la mère au foyer ;
- Prêts au mariage ;
- Aide aux veuves ;

(1) Tous les caractères de cette caisse et ses prérogatives de puissance publique pousse à penser qu'il s'agit plutôt d'un Etablissement public au même titre que la Caisse Centrale de Coordination et de Surcompensation Algérienne ; mais, il est hors de notre propos d'en pousser ici l'examen.

- Prime d'allaitement ;
- Allocation de salaire unique ;
- Allocation aux femmes chefs de famille ;
- Ristourne sur frais d'hospitalisation et d'accouchement ;
- Aide aux vieillards...

Parmi ces prestations, l'une, l'allocation de salaire unique encore actuellement servie, présente le caractère d'un véritable complément d'allocations familiales ; il ne s'agit pas en effet d'une allocation uniforme quel que soit le nombre d'enfants, mais d'une prime qui croît avec le nombre de ceux-ci dans un esprit d'encouragement indiscutable à la famille, du moins jusqu'au troisième enfant (1).

Est-ce à dire que rien n'était fait pour le travailleur marocain ? Non point. La Caisse d'Aide Sociale percevait en effet des employeurs affiliés (art. 5 de l'arrêté résidentiel déterminant les modalités d'application du dahir du 22 avril 1942) d'une part un pourcentage déterminé (qui fut fixé à 4 %) de la **rémunération du personnel européen**, destiné par compensation au service des allocations de ce personnel et, d'autre part, une cotisation de 1 % de la rémunération de **tout le personnel européen ou marocain**. Or un arrêté du Secrétaire Général également du 22 avril 1942 prescrivait que les versements effectués par les employeurs à titre de cotisation sur les salaires de leur personnel marocain devait être remis à la Direction de la Santé Publique et de la Jeunesse pour être affecté « à l'amélioration des conditions de vie des salariés indigènes » grâce à des mesures collectives (amélioration de l'habitat, développement de l'assistance médicale, des œuvres de protection de la mère et de l'enfant) et grâce à des mesures individuelles (prestations alimentaires, vêtements aux familles nombreuses ou dans la gêne).

En bref, trois traitements différents existaient avec trois organismes distincts chargés de leur application :

a) Celui accordé au salarié européen qui pourrait être considéré comme un traitement de droit commun, un traitement de base d'allocations familiales, celui qui par la suite devait s'étendre et s'amplifier. L'organisme qui est chargé de la gestion de ces allocations est la Caisse d'Aide Sociale ;

b) Le traitement de faveur fait à la famille française qui, en sus des allocations servies par la Caisse d'Aide Sociale, percevait et percevait encore diverses prestations de l'Office de la Famille Française ;

c) Le traitement fait au travailleur marocain très éloigné du principe des allocations familiales relevant pour une part de l'assistance et pour une autre part d'un programme d'action sociale mené sur un plan collectif par la Direction de la Santé Publique et de la Jeunesse.

**

Cependant au 1^{er} janvier 1948 un sursalaire familial fut institué pour les Marocains. Ce sursalaire fut cette fois versé directement par la Caisse d'Aide Sociale et sous son contrôle. Par étapes successives, ce sursalaire passa de 10 francs à 15 francs, puis à 20 francs par journée de travail. La contribution patronale fut alors uniformisée à 5 % de la rémunération de tout le personnel tant européen ou assimilé que marocain. La dernière étape fut franchie avec un dahir du 1^{er} octobre 1950 qui, uniformisant définitivement le système, accorda aux Marocains le même régime qu'aux Européens sous forme d'allocations basées sur le salaire perçu.

(1) L'arrêté résidentiel du 31 Mai 1948 fixe le taux mensuel de l'allocation à :
2.600 francs pour un enfant à charge
5.200 francs deux deux enfants à charge.
6.500 francs pour trois enfants et plus.

Dans un autre domaine, le système marocain s'était montré, dans ses ambitions du début, beaucoup plus audacieux que le système tunisien. Il envisageait en effet un champ d'application très vaste puisque d'une part l'article 2 du dahir de base stipulait : « La Caisse d'Aide Sociale servira aux salariés, aux **employeurs** et aux **travailleurs indépendants** des allocations ou des prestations » ; et, d'autre part, l'article 2 de l'arrêté résidentiel d'application prévoyait, à la suite d'une énumération professionnelle fort détaillée, l'affiliation obligatoire à la Caisse « d'une manière générale de toute personne exerçant une activité professionnelle quelconque ». Dans cette énumération professionnelle détaillée reprise par l'A.R. du 15 juillet 1947 se trouvent notamment les personnes exerçant une **profession agricole**.

L'arrêté résidentiel du 15 juillet 1947 (1) y ajouta en outre les propriétaires d'immeuble à usage d'habitation employant des concierges.

Ainsi, quant aux professions assujetties et quant aux bénéficiaires, l'Empire Chérifien semblait avoir une très nette avance sur la Régence.

En fait, le Secteur Employeurs et Travailleurs Indépendants suscita « de nombreuses difficultés d'applications » (2) qui amenèrent la Caisse à proposer la suspension des allocations à leur égard. Discutée à diverses reprises en Conseil du Gouvernement, renvoyée à l'étude d'une Commission, la question n'a pas été résolue à l'heure actuelle et ne semble pas devoir l'être avant un certain temps.

Quant à l'application à l'agriculture, l'article 34 de l'A.R. du 15 juillet 1947 décidait qu'un arrêté ultérieur en déterminerait les conditions. Or cet arrêté n'a pas encore paru à ce jour (Nov. 1953).

Quelles sont en outre les activités qui échappent à l'application des dispositions du dahir du 2 avril 1942 ? L'article 5 de l'A.R. sus-visé du 15 juillet 1947 le précise : ce sont celles :

« 1° de l'Etat et des collectivités publiques ;

« 2° des employeurs et artisans de nationalité marocaine qui, avec le concours d'un personnel exclusivement marocain, exercent dans les quartiers indigènes un métier ou une profession conforme aux traditions corporatives marocaines. »

On se souvient du délicat problème posé par l'artisanat en Tunisie. Aucune disposition semblable à celles que nous reproduisons ci-dessus n'existe dans la Régence. Mais la jurisprudence a néanmoins estimé dans son ensemble que rien dans la loi n'imposait aux artisans en général l'affiliation à une caisse de compensation. Partie d'un texte qui à cet égard semble ne contenir aucune exclusive, la situation de droit ainsi créée en Tunisie détermine en définitive un champ d'application plus restreint qu'au Maroc où les textes s'écarterent que les seuls **artisans marocains de tradition corporative indigène**. Or il faut bien dire que c'est à l'égard de cette catégorie d'artisans surtout que le problème méritait d'être posé.

Il faut d'autre part ajouter que si l'article 5 sus-visé de l'A.R. du 15 juillet 1942 ne parle que de l'Etat et des Collectivités Publiques (en dehors de l'artisanat de tradition indigène), l'ensemble des services concédés (chemin de fer, phosphates, manutention marocaine, énergie électrique, sociétés de distribution et de transport d'eau et d'énergie, etc...) est également exempté de l'affiliation à la Caisse d'Aide Sociale et bénéficient de régimes comparables à ceux des services concédés tunisiens.

**

(1) Arrêté qui se substitua à l'arrêté d'application précité du 22 Avril 1942 et modifié depuis par A.A.R.R. des 26-12-1947, 4-10-1950, 31-3-1951 et 30-6-1951.

(2) Rapports du Conseil d'Administration de la Caisse d'Aide Sociale sur l'exercice 1945, 1946 et 1947.

L'institution des allocations au Maroc et en Tunisie étant ainsi partie de points de vue très différents quant à son domaine d'application, qu'il se soit agi des employeurs et travailleurs indépendants, qu'il se soit agi de l'application à l'agriculture ou à l'artisanat, il faut constater une curieuse évolution des faits dans l'un et l'autre Protectorat qui a tendu en définitive sinon à une similitude complète, du moins à un rapprochement remarquable des solutions adoptées et, point plus remarquable encore, à un rapprochement nullement concerté.

Y aurait-il du Sahel tunisien aux plaines moghrebines des impératifs nord-africains qui tendraient à uniformiser, dans un milieu social et économique identique, l'application des mesures sociales ? On est tenté de le penser.

*
**

II) L'organisation des allocations :

Pour donner un rapide aperçu de l'organisation des allocations familiales et compte tenu de ce qui vient d'être déjà précisé quant à leur champ d'application au Maroc, il convient de voir maintenant :

Qui en supporte la charge et comment ?

Qui en bénéficie et dans quelles conditions ?

*
**

Seuls les employeurs des professions indiquées plus haut supportent le poids des allocations par leur affiliation à la Caisse d'Aide Sociale. Ils sont tenus au versement de cotisations et de contributions.

Les contributions avaient pour objet d'alimenter les allocations versées aux employeurs et travailleurs indépendants. La dahir du 4 juillet 1949 en a suspendu l'exigibilité pour une période qui a depuis été prorogée pour une durée indéterminée (dahir du 17 septembre 1949).

Les cotisations sont basées sur la rémunération du personnel au taux relativement bas de 6 % (1). Encore n'est-ce que depuis le 1^{er} juillet 1953 que le taux a été ainsi élevé à 6 % par un arrêté du Secrétaire Général du Protectorat du 22 mai 1953. Il n'était jusqu'à cette date que de 5 % (arrêté du 4 octobre 1950). Les cotisations sont payables trimestriellement. Les traitements ne sont décomptés et déclarés que jusqu'à concurrence d'un certain plafond qui, après plusieurs modifications, a été fixé depuis le 1^{er} juillet 1951 à 40.000 francs par mois (2). Ainsi, tant par le taux de cotisation que par le plafond du salaire à déclarer, l'effort fourni par le patronat marocain apparaît inférieur à ce qui est demandé en particulier en Tunisie. Sans doute convient-il d'ajouter qu'il existe par ailleurs des taxes « de compensation familiale » prélevées au profit de l'Office de la Famille Française. Toutefois, en tout état de cause, ces taxes ne frappent pas le patronat, mais tout citoyen français répondant à une situation de famille déterminée (célibataire, marié sans enfant depuis plus de deux ans, etc...).

*
**

(1) On se souvient que le taux de cotisations en France est de 16,75 %, en Algérie de 15,50 % et en Tunisie de 14 à 19 %.

(2) Rappelons que ce plafond est en France et en Algérie de 460.000 frs et en Tunisie de 500.000 frs sur la rémunération annuelle.

Qui en contre-partie bénéficie des allocations familiales ? « Tout travailleur au service d'un affilié dès qu'il a accompli six mois de services ininterrompus »... (article 8 de l'A.R. du 15 juillet 1947). Nous savons que cette restriction n'existe pas en Tunisie. Les allocations sont dues pour les enfants légitimes, adoptifs ou naturels de l'allocataire ou de son conjoint et pour les orphelins recueillis par l'allocataire qui sont à sa « charge exclusive et effective ».

Tout enfant ouvre droit à allocation, y compris le premier enfant. Toutefois l'enfant unique ne donne droit à aucune allocation. Cette restriction, conçue dans un esprit de politique de natalité, semble un vestige d'une législation qui, nous l'avons souligné, avait été uniquement élaboré, à l'origine, pour les Européens. La règle est que les enfants ne sont bénéficiaires des allocations que jusqu'à 12 ans (au lieu de 14 en Tunisie). L'enfant en apprentissage en bénéficie jusqu'à 18 ans sans restrictions légales en considération du salaire éventuellement perçu. L'enfant infirme, malade incurable, la fille ou la sœur de l'allocataire ou de son conjoint se consacrant exclusivement aux travaux ménagers et à l'éducation d'au moins deux enfants de moins de dix ans à la charge de l'allocataire, bénéficient des allocations jusqu'à vingt ans.

En Tunisie les allocations dans des cas similaires sont servies, rappelons-le, jusqu'à 21 ans.

Enfin rien au Maroc n'est prévu en faveur des enfants prolongeant leurs études au delà de douze ans.

Il apparaît donc là encore que l'effort marocain n'a pas actuellement atteint le niveau de celui de la Tunisie.

La même constatation doit être faite quant aux allocations servies. Celles-ci ne sont pas rigoureusement proportionnelles au salaire perçu. Le système adopté est actuellement fixé par un arrêté du Secrétaire Général du Protectorat du 30 juin 1951 qui précise le montant fixe de l'allocation mensuelle suivant la tranche de salaire, déterminée par l'arrêté, dans laquelle se classe la rémunération de l'allocataire. A titre d'exemple :

Pour un salaire mensuel inférieur à 3.000 fr., l'allocation est de 150 fr. par enfant ; entre 3.000 fr. et 6.499 fr. elle est de 520 fr. pour atteindre 2.340 fr. quand le salaire se situe entre 35.000 et 39.999 fr. et pour être de 2.600 fr. en cas de salaire égal ou supérieur à 40.000 fr. Le barème appliqué est proportionnellement dégressif par tranche de salaire pour varier en gros, pour les rémunérations supérieures à 10.000 fr., entre 5 à 10 % du salaire.

Rappelons qu'en Tunisie les allocations sont de 15 % et que le plafond, au lieu de 2.600 fr. est actuellement de 2.625 fr.

Compte tenu du taux peu élevé des cotisations patronales, il était à prévoir que les avantages reconnus seraient moins importants au Maroc qu'en Tunisie : le parallèle qui vient d'être fait confirme la prévision.

III) L'organisation de la compensation :

Nous avons dit que le Maroc avait confié la compensation à une caisse unique déclarée d'utilité publique, la Caisse d'Aide Sociale.

Cette caisse est administrée par un Conseil d'Administration dont les membres sont nommés par arrêté du Secrétaire Général du Protectorat qui peut, à tout moment, leur retirer son agrément (article 2 de l'A.R. du 15 juillet 1947). Ainsi l'organisme est-il sous le contrôle du Gouvernement.

D'autre part les pouvoirs publics sont représentés au sein même de ce Conseil d'Administration qui comprend un représentant de chaque administration intéressée (six en tout) et un délégué du Grand Vizir aux Affaires Sociales. Il comprend par ailleurs treize représentants des employeurs et six représentants des salariés.

Cette organisation se trouve donc très éloignée de celle que la Tunisie a conçue ; et encore plus de celle que la Tunisie a appliquée puisque le seul rouage qui eût permis quelques ressemblances avec le système marocain, celui de la Caisse de Surcompensation, n'a, en fait, jamais vu le jour jusqu'à maintenant. Il faut donc constater une fois encore que la Tunisie s'isole dans une position qui n'a nulle part ailleurs été retenue ni dans la Métropole, ni dans l'Afrique du Nord.

Or cette double considération que le service des allocations familiales constitue un vaste service public intégré de plus en plus dans la vie sociale moderne, intéressant au premier chef les salariés, ne permet guère de légitimer la position actuelle des caisses tunisiennes tant en ce qui concerne le contrôle des pouvoirs publics que la participation des salariés à l'administration de la compensation.

IV) Les résultats :

Les statistiques de la Caisse d'Aide Sociale donnent les chiffres que voici :

	1943	1949	1950	1951	1952
1) Adhérents	7.348	15.214	17.877	20.284	21.825
2) Salariés déclarés ..	27.262	221.970	255.210	185.000	200.000
3) Allocataires	7.961	54.365	54.175	56.192	62.000
4) Bénéficiaires	16.587	119.287	130.707	132.100	147.000
5) Allocations versées.	46.000	962.097	1.007.327	2.065.328	2.413.420
(en milliers de francs)					

Le nombre d'enfants par salarié et par allocataire est donné par le tableau suivant :

Nomb. d'enfants	1943	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
par salarié —	0,60	»	»	»	0,53	0,52	0,71	0,73
par allocataire	2,14	2,16	2,16	2,15	2,19	2,41	2,35	2,37

Ce dernier tableau amène deux observations : tout d'abord si jusqu'en 1949 le nombre d'enfants par allocataire fait preuve d'une très remarquable constance avec une moyenne inférieure à celle relevée par les caisses tunisiennes (2,40 en moyenne), par contre à partir de l'année 1950, où le système des allocations commence vraiment à s'appliquer pleinement aux salariés marocains précédemment exclus, la moyenne se relève alors entre 2,4 et 2,35 sensiblement comme en Tunisie.

D'autre part, il est très curieux d'observer que la moyenne d'enfants bénéficiaires par salarié est très inférieure à celle de la Tunisie puisqu'elle n'a été en 1949 et en 1950 que de 0,53 et 0,51 en 1951 et 1952 que de 0,71 et 0,73, tandis qu'elle était en Tunisie de 1,17 et... (1) pour les mêmes années, soit une proportion de plus du double pour les deux premières années et de 85 % supérieure pour les deux dernières.

Il apparaît donc une fois encore sous cet angle que les charges d'allocations familiales en Tunisie sont plus lourdes qu'elles ne le sont au Maroc.



Pour permettre une vue d'ensemble schématique des rapports et différences existant entre les institutions des allocations familiales de France et d'Afrique du Nord et pour rendre plus sensible leur relation nous avons dressé le tableau synoptique suivant :

(1) Même observation qu'à la note 1 p. 194.

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
I. — Liste des textes législatifs de base :			
Loi du 11 mars 1932. D.L. du 29 juillet 1945. Ord. du 4 octobre 1945. Loi du 22 août 1946.	Arrêté Gubernatorial du 6 mai 1941 et arrêté d'application du 10 juin 1941.	Décret beylical du 8 juin 1944 (plusieurs fois remanié mais sans que les principes de base aient été altérés).	Dahir du 22 avril 1942 Arrêté d'application de même date (L'Office de la Famille Française avait été toutefois créé dès le 25 mars 1941).
II. — Objectif poursuivi :			
a) Remplir une œuvre de justice sociale. b) Lutter contre la dénatalité.	Simple œuvre de justice sociale	Simple œuvre de justice sociale	Œuvre de justice sociale mais panachée de mesures en faveur du développement de la famille, du fait qu'à l'origine, le système était essentiellement conçu en faveur de la famille européenne et plus spécialement de la famille française.
III. — Nature Juridique :			
a) Conçue d'abord comme un sursalaire. b) Actuellement, tendance générale mais non unanime à les considérer comme une contribution de la collectivité nationale aux charges de la famille.	Cette question mériterait un examen plus approfondi que celui forcément limité de cette étude : la conception algérienne est à mi-chemin entre la conception française et la conception tunisienne; elle semble toutefois plus proche de la notion sursalaire.	Apparaît nettement comme un sursalaire.	Cette question mériterait un examen plus approfondi que celui forcément limité de cette étude. Il semble toutefois qu'il soit possible de considérer les allocations familiales comme un sursalaire.

IV. — **Champ d'application :**

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
a) Toute activité professionnelle donne droit aux A.F. b) L'absence d'activité professionnelle ne prive pas du droit aux A.F. si l'impossibilité d'exercer une profession est reconnue (L. 22-8-1946). c) L'affiliation volontaire est ouverte sous certaines réserves à ceux qui n'exercent pas d'activité professionnelle En résumé : Très large champ d'application.	a) Seuls les salariés ont droit aux allocations. b) Ce dans la mesure où ils sont employés dans les professions et activités économiques limitativement indiquées par la loi. Sont notamment exclus : — les domestiques et concierges d'immeubles. — les professions agricoles.	a) Seuls les salariés ont droit aux A. F. b) S'ils sont employés dans les professions et activités économiques limitativement indiquées par la loi. Sont notamment exclus : — les domestiques et concierges d'immeubles. — les professions agricoles. — les salariés des artisans.	a) Système conçu en faveur des salariés employeurs et travailleurs indépendants de toutes professions largement énuméré par la loi. b) En pratique à l'heure actuelle — Ne s'applique pas aux employeurs et travailleurs indépendants — ni dans le cadre des professions agricoles — les artisans marocains à personnel marocain exerçant dans les quartiers marocains une profession ou un métier de tradition corporative marocaine, échappent à l'application de la loi.

V. — **La charge des allocations**

— Supportée par l'employeur — Sous forme de cotisation patronale	— Supportée par l'employeur — Sous forme de cotisation patronale	— Supportée par l'employeur — Sous forme de cotisation — Taux : d'abord de 4 % des salaires du personnel européen + 1 % du salaire du personnel tant européen que marocain.
--	--	--

V. — La charge des allocations (suite)

— Taux de la cotisation : 16,75 % des salaires versés.	— Taux de la cotisation : 15,50 à 17 % des salaires versés suivant les caisses.	— Taux de la cotisation : 14 à 19 % des salaires versés suivant les caisses	Actuellement de 6 % des salaires versés
— Plafond de salaire annuel à déclarer : 456.000 frs.	— Plafond de salaire annuel à déclarer : 456.000 frs.	— Plafond de salaire annuel à déclarer : 500.000 frs.	Par ailleurs des « taxes de compensations familiales » sont prélevées au profit de « l'Office de la Famille française » chargé du service de certaines allocations au bénéfice des familles françaises

VI. — Quels enfants ouvrent droit à Allocations familiales

Toute charge effective et permanente d'enfants ouvre droit à allocation, mais seulement à partir du second.	Toute charge d'enfant limitativement énumérée par la loi, c'est-à-dire : 1°) le mariage ou la rupture du mariage ou d'une précédente union de l'un des époux ou à défaut aux ascendants 2°) aux collatéraux pour les frères et sœurs, neveux et nièces recueillis dont ils assument seuls la charge effective et permanente. 3°) à l'adoptant et à son conjoint 4°) à ceux qui ont la charge effective et permanente : — pour les enfants naturels reconnus — pour les pupilles et enfants recueillis si les parents sont décédés ou absents	Les allocations sont dues : 1°) au père ou à la mère pour les enfants issus du mariage ou d'une précédente union de l'un des époux ou à défaut aux ascendants 2°) aux collatéraux pour les frères et sœurs, neveux et nièces recueillis dont ils assument seuls la charge effective et permanente. 3°) à l'adoptant et à son conjoint 4°) à ceux qui ont la charge effective et permanente : — pour les enfants naturels reconnus — pour les pupilles et enfants recueillis si les parents sont décédés ou absents	Les allocations sont dues pour les enfants : — légitimes — adoptifs — naturels reconnus de l'attributaire ou de son conjoint ainsi que pour les orphelins recueillis à la charge exclusive et effective de l'attributaire Toutefois l'enfant unique n'ouvre pas de droit à allocation.
---	--	--	---

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
VI. — Conditions d'âge des enfants bénéficiaires :			
Ouvrent droit à allocation :			
a) tout enfant jusqu'à 15 ans	a) Tout enfant jusqu'à 14 ans	a) Tout enfant jusqu'à 14 ans	a) Tout enfants jusqu'à 12 ans
b) jusqu'à 17 ans	b) jusqu'à 18 ans	b) jusqu'à 18 ans :	b) jusqu'à 18 ans
— les enfants en apprentissage si leur rémunération n'est pas supérieure à 50 % du salaire moyen départemental.	— les enfants en apprentissage si leur rémunération ne dépasse pas 50 % du salaire mensuel du manœuvre ordinaire.	— les enfants en apprentissage si leur rémunération ne dépasse pas 75 % du salaire minimum légal du manœuvre du bâtiment	— les enfants en apprentissage (aucune restriction n'est indiquée par la loi en raison du salaire éventuellement perçu).
c) jusqu'à 20 ans :	c) jusqu'à 21 ans :	— les enfants fréquentant des écoles primaires.	c) jusqu'à 20 ans :—
— les enfants poursuivant leurs études du 2 ^{me} degré ou supérieures	— les enfants infirmes ou incurables	c) jusqu'à 21 ans :	— les enfants infirmes ou incurables
— les enfants infirmes ou incurables	— la fille remplaçant la mère décédée au foyer	— les enfants poursuivant leurs études du 2 ^{me} degré ou supérieures	— la fille ou la sœur de l'allocataire ou du conjoint se consacrant au ménage et à l'éducation d'au moins deux enfants de moins de 10 ans.
— la fille remplaçant la mère au foyer.		— les enfants infirmes ou incurables	
		— la fille remplaçant la mère	
		- ou décédée	
		- ou impotente	
		- ou veuve salariée	
		- ou séparée de corps ou divorcée	
		si la garde a été confiée au père	

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
VII. — Allocations versées :			
— une allocation calculée sur un salaire moyen départemental	— une allocation proportionnelle au salaire effectif du salarié	— une allocation proportionnelle au salaire effectif du salarié	— allocation fixée par arrêté du Secrét. Génér. du Protectorat (Actuellem. A. du 30-6-1951)
— suivant un taux progressif de :	— suivant un taux uniforme de 15 % par enfant	— suivant un taux uniforme de 15 % par enfant	— son montant varie par palier suivant la tranche légale de salaire dans laquelle se situe la rémunération de l'attributaire. Représente dans l'ensemble entre 5 et 10 % du salaire réel.
— le salaire moyen départemental est de 17.250 frs (depuis le 1 ^{er} octobre 1951 dans le départ. de la Seine).	— et jusqu'à un plafond de salaire mensuel de 16.000 frs (soit un plafond d'allocation de 2.400 frs)	— et jusqu'à un plafond de salaire trimestriel de 52.500 (moy. mensuelle de 17.500 frs) correspondant à un plafond d'allocation mensuelle de 2.625 frs.	— ce jusqu'à un plafond de salaire de 40.000 frs (avec un plafond d'allocation de 2.600 frs).
— versée mensuellement	— versée mensuellement ou trimestriellement suivant les caisses	— versée trimestriellement	N.B. - Ce régime n'est appliqué aux marocains que depuis le Dahir du 1 ^{er} octobre 1950
— les caisses versent en outre des allocations :	— l'arrêté du 10 juin 1941 prévoit la création possible de service sociaux par les caisses	— les caisses supportent en outre (indépendamment des services sociaux qu'elles peuvent créer) le paiement :	— l'Office de la Famille Française verse aux familles françaises :
- de salaire unique	- prime de naissance	- des congés de naissance	- des allocations de maternité
- de maternité	- prime d'allaitement, etc.	- partiellement des congés des jeunes travailleurs	- des primes de mère au foyer
- prénatale	Actuellement encore peu développé.		- des primes d'allaitement
- de logement			- des allocations de salaires unique, etc....

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
VIII. — Organisation de la Compensation :			
— Confiée à des Caisses à gestion autonome mais intégrées dans l'ensemble de l'organisation de la Sécurité Sociale : en tout 111 Caisses régionales.	8 caisses professionnelles 3 caisses interprofessionnelles 3 services particuliers + 1 Caisse Centrale de Coordination et de Surcompensation.	3 caisses à gestion autonome 2 caisses professionnelles 1 caisse interprofessionnelle + 1 caisse de Surcompensation mais non constituée.	1) une caisse d'Aide Social : Etab. d'U. P. 2) un Office de la Famille Française : Etab. Public. 3) La Direction de la Santé Publique et de la Jeunesse (pour l'amélioration des conditions de vie du salaire marocain).
— Caisses constituées sous le régime de la loi du 1 ^{er} avril 1898 sur les Stés de Secours Mutuel (actuellement D. 19 octobre 1945 sur la Mutualité).	— Caisses constituées sous la forme d'associations. Déclarées conformément à la loi du 1 ^{er} juillet 1901	— Caisses constituées sous la forme d'associations Déclarées conformément au Décret Beylical du 6 août 1936 sur les Associations.	« La Caisse d'Aide Social joue « en matière d'alloc. Famil. le « rôle essentiel depuis le Dahir « du 1 ^{er} octobre 1950 uniformi- « sant le régime d'allocations « entre européens et marocains»
— les statuts doivent satisfaire à certaines dispositions imposées par la loi. Ils sont approuvés par le Ministre du Travail et la Caisse est agréée.	— les statuts doivent satisfaire à certaines dispositions imposées par la loi. Ils sont approuvés par les pouvoirs publics et la Caisse est agréée.	— les statuts doivent satisfaire à certaines dispositions imposées par la loi. Ils sont approuvés par le Secrétaire Général du Gouvernement et la Caisse est agréée	Placés sous la dépendance directe des pouvoirs publics.
— les Caisses sont soumises au contrôle administratif.	— les Caisses sont soumises au contrôle administratif.	— les Caisses sont soumises au contrôle administratif.	

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
VIII. — Organisation de la Compensation (suite) :			
Administration : Confiée à un Conseil d'administration composé pour 1/2 de représentants des salariés 1/4 de représentants de travailleurs indépendants 1/4 de représentants des employeurs A l'échelon de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale, l'Etat est représenté au sein du Conseil d'administration	Administration : -- Gestion patronale -- La Caisse Centrale de Coordination et de Surcompensation est un établissement public géré par un Conseil d'administration comprenant : - des représentants des pouvoirs publics - 6 représentants des employeurs - 6 représentants des salariés.	Administration : -- Gestion uniquement patronale.	Administration : --- Confiée à un Conseil d'Administration dont les membres sont nommés par arrêté du Secr. Général du Protectorat qui peut toujours retirer son agrément. Comprend : - des représentants des pouvoirs publics - 13 représentants des employeurs - 6 représentants des salariés
-- le taux de la cotisation patronale est imposé aux Caisse. Leur déficit quant il y en a est couvert par une subvention de la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale.	-- le taux de la cotisation est déterminé par chaque caisse en fonction de ses charges propres à couvrir. Une cotisation majorée couvre le déficit éventuel d'un exercice.	-- le taux de la cotisation est déterminé par chaque caisse en fonction de ses charges propres à couvrir. Une cotisation supplémentaire peut être perçue en cas de déficit.	-- le taux de la cotisation est fixé par arrêté. Il est susceptible d'être relevé en cas de déséquilibre financier de la Caisse.

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
IX. — Voies et moyens de recouvrement à la disposition des Caisses			
— Poursuite par voie d'état de cotisation rendu exécutoire par arrêté préfectoral	Poursuite, recouvrement, pénalité conçus dans les mêmes conditions qu'en Tunisie.	— Poursuites par voie de taxation d'office et d'état de liquidation	Poursuite et recouvrement conçus dans les conditions comparables à celles de la Tunisie.
— Recouvrement par voie de contrainte		— Recouvrement par voie de contrainte	
— Procédure d'opposition à contrainte en cas de contestation		— Procédure d'opposition à contrainte en cas de contestation.	
Contentieux :		Contentieux :	
— Procédure gracieuse obligatoire.		Juridiction de droit commun compétente.	
— Commission et première instance.			
— Commission Régionale d'appel.			

FRANCE	ALGERIE	TUNISIE	MAROC
X. — Quelques chiffres ;			
Nombre d'enfants par salarié : 0,46 %.	1,10 % (1952)	1,17 % (1951)	0,73 % (1952)
Nombre d'enfants par allocataire : 1,71 %.	2,55 % —	2,41 % —	2,37 % —
La situation est sans comparaison utile dans ce domaine avec celle de l'Afrique du Nord. Donner les chiffres de la situation en France ne servirait qu'à montrer une énorme disproportion qui n'est pas en discussion. Rappelons seulement pour fixer les idées à cet égard que le montant des allocations versées par les Caisses d'Allocations Familiales en 1951 a été en France de :	Nombre d'adhérents : 35.576.	16.153 (1952)	21.825
	Nombre de salariés déclarés : 431.216.	100.000 (environ)	200.000
	Montant des salaires déclarés : 78 milliards.	—	—
	Nombre d'allocataires : 186.446.	138.760	147.000
337 milliards.	Prestations versées : 12 milliards.	2 milliards 515 millions.	2 milliards 413 millions.

CONCLUSION

Avant de clore ces pages sur les Allocations Familiales en Tunisie, il reste à se recueillir encore un instant sur cette expérience pour essayer d'en tirer, si récente soit-elle, quelques conclusions et quelques enseignements pour l'avenir.

Nous avons entrepris tour à tour l'examen de l'institution, de son organisation, de son fonctionnement. Nous avons tenté d'évaluer les résultats obtenus en ébauchant les conditions et le climat qui en déterminèrent les aspects essentiels ; nous avons esquissé une brève comparaison de l'œuvre tunisienne avec les institutions françaises qui l'inspirèrent et les essais parallèlement menés dans une ambiance économique et sociale comparable en Afrique du Nord.

De cet ensemble il faut, à n'en pas douter, déduire que l'effort accompli en Tunisie dans ce domaine occupe après dix ans de fonctionnement une place très honorable en dépit des conditions sévères qui lui sont faites. L'œuvre s'est affirmée au sommet de la législation sociale de la Tunisie, elle est entrée dans les mœurs du Travail ; de conception française, jetée en terre d'Islam, elle « s'acclimata ».

Elle s'acclimate, et c'était bien dans cette acclimatation que pouvait résider la difficulté centrale. Et c'est bien en elle que résident encore les difficultés subsistantes. Car si le principe même de l'institution ne peut être mis en cause et si sa vitalité actuelle est garante de la solidité des bases sur lesquelles elle a été établie, la mesure de son succès et de son avenir dépend étroitement de la constante vigilance mise à sa meilleure adaptation aux gens et aux choses du Pays.

Or cette adaptation, c'est par l'intermédiaire des caisses qui assurent le fonctionnement régulier de cette œuvre délicate qu'il est possible de la concevoir et de la réaliser progressivement. C'est donc sur elles que doit d'abord se porter l'attention et c'est à elles qu'il faut avant tout assurer les appuis dont elles ont besoin. Il faut en premier lieu que cet appui s'exprime par un effort de compréhension plus large ; les caisses n'ont pas toujours une presse excellente ; les contrôles de leurs agents, les poursuites par voie de contrainte ou devant les juridictions répressives, leur suspicion et leurs exigences parfois un peu tracassières quant aux justifications qu'elles exigent, les rendent parfois quelque peu impopulaires. Une fois connues cependant les difficultés qui sont les leurs et les fraudes dont elles sont victimes, il faut admettre qu'elles ont évidemment quelque droit à faire preuve de réserves et de précautions. Mais un climat psychologique favorable aux caisses n'est évidemment pas la seule forme d'appui qu'il faille leur accorder. La justice dans son exercice quotidien constitue un puissant moyen pour affermir la situation des organismes d'allocations familiales : les fraudes sont nombreuses ; elles sont difficiles à déceler ; il est souhaitable que la répression soit suffisante pour constituer une sanction appropriée et un exemple qui fasse réfléchir et peut-être faut-il relever dans ce domaine un trop grand nombre de simples peines de principe. D'autre part, les négligences dans les paiements des cotisations compromettent le jeu normal de la compensation : il faut faire comprendre aux employeurs que leur règlement aux dates prescrites est un devoir aussi impérieux que le règlement des

salaires à leur échéance. Et si, à première vue, il peut paraître exorbitant que les créances des caisses, simples créances civiles, soient sanctionnées pénalement, c'est dans ce devoir impérieux qu'il faut en reconnaître la raison. C'est un devoir qui dépasse le cadre du contrat pour s'inscrire comme une nécessité sociale. Il faut s'en pénétrer. Et si quelques jugements d'une large indulgence ne semblent pas assez animés d'une telle conviction, il faut souligner pourtant que la justice remplit très généralement le rôle éminent qui lui incombe. Dans son interprétation de la loi et devant les difficultés dans lesquelles les caisses ont à se débattre, il lui est même arrivé d'élaborer une jurisprudence, empreinte de ce meilleur souci de les protéger, mais au sujet de laquelle il a paru au cours de ces pages qu'elle était susceptible, sur deux ou trois points, d'entraîner quelques réserves sur le plan du droit strict. Dans le cadre de la loi, le juge a sa conscience et sa souveraine appréciation pour le guider dans le sens de la plus haute expression du bon droit. Au-delà il ne peut plus rien et le législateur reprend ses responsabilités. N'eut-il pas fallu par exemple, si les artisans doivent être dispensés de l'obligation d'affiliation pour les salariés qu'ils emploient que le décret l'ait précisé comme l'a fait le dahir marocain ? Si l'on souhaite que les caisses puissent de plein droit cesser le versement des allocations en cas de retard dans le paiement des cotisations patronales, sans prononcer la radiation préalable de l'adhérent défaillant, ne faut-il pas que ce droit soit conféré par un texte légal ?

D'autres exemples pourraient être rappelés mais l'œuvre législative à poursuivre a des objectifs qui, pour être moins directement rattachés aux allocations n'en sont pas moins pour elles d'une importance essentielle. L'état civil, la comptabilité commerciale méritent un nouvel examen sur les bases qui existent déjà. Le président d'un conseil d'administration d'une caisse disait en 1951 à Monsieur le Résident Général Périllier : « Nos difficultés tiennent surtout au fait que nous devons dispenser des allocations à des gens qui n'ont pas d'état civil et demander des cotisations à d'autres gens qui n'ont pas de comptabilité ». Il y a dans ce domaine un effort de longue haleine à fournir. En Algérie comme au Maroc des mesures diverses ont été prises pour tenter notamment de résoudre le délicat problème de l'état civil : des perfectionnements ont été proposés en Tunisie ; il faudra venir à leur examen. Il ne peut y avoir de développement ordonné des institutions sociales sans cela.

D'autre part, l'intervention des pouvoirs publics peut avoir également dans cette œuvre une influence efficace. Et cela, qu'il s'agisse d'inciter les caisses à des propositions précises pour l'amélioration de leur fonctionnement, qu'il s'agisse de leur assurer avec plus de rapidité le recouvrement par état de liquidation des cotisations, qu'il s'agisse, par l'inspection du travail, d'obtenir des employeurs une observation plus stricte de leurs obligations, notamment quant aux justifications à fournir du versement des salaires par la tenue de pièces et registres comptables réguliers, qu'il s'agisse enfin de coordonner l'action des caisses ne serait-ce que par une unité de doctrine à l'égard des problèmes quotidiens qui se posent à chacune d'elles et que chacune tend à résoudre avec un tempérament différent.

Mais surgit alors la question de la surcompensation dont l'organisme, prévu par le décret, devrait être le rouage normal de cette coordination sous la tutelle de l'Etat. Et là se révèle l'autre face du problème. Si les caisses doivent obtenir les appuis nécessaires, appui moral, appui de la justice, appui de la loi et appui des pouvoirs publics pour poursuivre leur œuvre, les caisses doivent par contre admettre qu'il n'est plus défendable de prétendre au caractère de simples associations patronales gérant des intérêts privés patronaux. Il n'est pas ici question de discuter

la valeur de leur gestion ni de méconnaître l'effort social certain qu'elles ont accompli : mais au dessus de cet effort social, un « esprit » social doit dominer l'institution, esprit dont les caisses seraient insuffisamment pénétrées si elles ne se départissaient pas de cette conviction qu'elles ne sont que des organes de gestion patronales ; elles doivent admettre qu'elles administrent éminemment des intérêts salariés et que les fonds dont elles assurent la péréquation ne sont point des gratifications mais des sommes dues, des sommes « gagnées » par le salarié dans le cadre du contrat de travail. Et cela plus spécialement en Tunisie où ces sommes doivent être considérées comme un complément de salaires. Ces prestations dit justement Jacques Chevallier, député d'Alger (1) ne sont en effet « que l'application d'une notion extrêmement moderne d'après laquelle les allocations familiales, complément familial de salaire, s'analysent en un salaire indirect ou « différé, prélevé sur l'ensemble du revenu familial et constituent une redistribution interne de ce revenu en faveur des chefs de famille ».

Comment contester dans ces conditions aux salariés intéressés un droit de gestion dans l'organisme chargé de cette redistribution ?

Nul ne le discute, ni en France, ni en Algérie, ni au Maroc.

Encore une fois il ne s'agit pas de soutenir que cette participation améliorerait une gestion sans doute aujourd'hui consciencieusement menée mais elle affirmerait la physionomie véritable des caisses et donnerait à celle-ci cet esprit social qu'elles doivent avoir à l'égard de l'allocataire pour lequel seul en définitive elles sont conçues et doivent fonctionner.

D'une haute valeur sociale, la mission qu'elles ont à remplir et la façon dont elles la remplissent, leur confèrent tous les caractères d'un grand service public. Il est à ce titre accordé aux caisses des pouvoirs et des droits justifiés mais exorbitants du droit privé qui ne sont que des émanations de la puissance publique. Et, sous cet angle, il faut encore admettre encore comme justifiée l'institution de la surcompensation avec participation de l'État dans son administration, système admis en France, en Algérie et au Maroc et dont la Tunisie qui en a prévu cependant le principe, reste seule à en différer l'application.

Dans ce cadre, quel est l'avenir des allocations familiales ? Si difficile que soit toute prévision, il faut admettre cependant que, solidement affermie, leur **institution doit normalement étendre progressivement son champ d'action** mais avec une certaine prudence. Dans le domaine même que lui a fixé la loi, il reste évidemment, par un grignotage patient, à conquérir les secteurs où des employeurs encore nombreux ont échappé à sa règle. Au-delà, quand et dans quelle mesure l'extension des allocations pourra-t-elle s'opérer ? Quand notamment pourront-elles s'appliquer dans le cadre de l'Agriculture ? De grandes précautions doivent être observées devant les difficultés rencontrées partout dans ce domaine et décuplées en Terre d'Afrique. Quand le montant des allocations pourra-t-il être relevé à des chiffres se rapprochant de ceux de la Métropole et dans des conditions d'attribution comparables ? Il n'apparaît guère possible de le dire car dans la conjoncture économique tunisienne actuelle, il semble bien que l'effort fourni est très proche du maximum possible. Le poids des cotisations patronales est déjà lourd. Dire que le producteur n'en supporte pas la charge puisque les allocations forment un élément du prix de revient des produits qui sont en définitive payés par le consommateur, ne change rien à la valeur de l'observation. D'abord en régime de liberté et de concurrence, une part de l'augmentation du coût de revient incombe néanmoins à l'entreprise et amoindrit sa marge bénéficiaire. Ensuite la Tunisie est

(1) Proposition de loi 3180 citée Titre III, chapitre II, section II

un pays à économie insuffisamment développée dont la balance commerciale est fortement déficitaire. Le pouvoir d'achat total de la population est faible et le revenu national peut malaisément supporter des charges sociales beaucoup plus élevées. Par ailleurs la main-d'œuvre manque de productivité, manque de qualification et présente des déficiences graves. Les investissements nécessaires à l'équipement de la Tunisie, qu'elle est incapable d'assumer seule pour longtemps encore, doivent être fournis dans une forte proportion par le Fonds Métropolitain de Modernisation et d'Equipement. Enfin, dans le cadre de ses exportations, plusieurs de ses produits (produits miniers notamment), qui constituent des éléments importants de sa balance commerciale, ont atteint un coût de revient limite, compte tenu des prix des marchés mondiaux. En face de ses possibilités et de ses ressources restreintes dont les seuls aspects essentiels sont ainsi rappelés schématiquement, il est par contre des impératifs tenant à l'extraordinaire développement de sa population et au taux élevé de sa natalité qui pèsent lourdement sur ses besoins. Comment, dans cette conjoncture envisager un accroissement immédiat appréciable des charges sociales ? S'il faut y tendre, en retenant que, pour appréciables qu'elles soient déjà, les allocations familiales n'en demeurent pas moins modestes par rapport aux besoins auxquels elles sont censées faire face, il apparaît bien pourtant qu'il est difficile de s'offrir, non pas bien sûr un système de Sécurité Sociale semblable à celui de la France, mais même un développement important des prestations actuellement consenties sans risquer de compromettre son économie. Et si d'autre part, dans le cadre des perspectives d'avenir l'Algérie réclame et peut envisager une intégration de ses allocations familiales dans l'organisation métropolitaine pour obtenir un volume de prestations comparables à celles servies en France, la Tunisie, terre de protectorat, ne peut prétendre à de telles solutions.

Mais le problème présente un autre aspect : est-il actuellement de première urgence d'obtenir un développement du volume des prestations ? L'œuvre sociale à accomplir reste considérable, si estimable qu'elle soit déjà : dans ce domaine, l'institution des allocations familiales a constitué le premier test, la première expérience « pilote » en matière sociale qui soit vraiment intéressante ; elle a réussi dans les limites qui lui étaient assignées. Avant maintenant de dépasser ces limites, ce premier stade atteint, d'autres problèmes se posent : comme le signale Bebon dans un article récent (1) les possibilités d'innovation offertes présentement au législateur social tunisien « semblent devoir se situer surtout dans la gamme des institutions de prévoyance ».

A côté, la question de l'habitat constitue d'autre part en Afrique du Nord, un problème capital. Les conditions d'exiguïté et d'insalubrité dans lesquelles le logement est trop souvent assuré situent sans doute le problème au premier plan des préoccupations sociales intéressant maintenant la vie de la famille.

A cette vie de la famille, les allocations familiales ont apporté leur modeste mais indispensable appoint. Elles ont été une expression heureuse du développement de l'œuvre sociale française dans ce pays. Elle est de celles qui ne peuvent que donner à l'influence française le plus estimable essor car elle est de celles qui se penchent plus directement sur les besoins et les misères humaines.

Elle est éminemment attachante.

Et, il n'est pas de problème humainement attachant auquel la France ne se soit attaché.

(1) Bebon « Formation et développement de la Législation Tunisienne du Travail » dans le « Bulletin Economique et Social de la Tunisie », n° 75, page 78.

PIECE ANNEXE

Tableau de la législation tunisienne en matière
d'Allocations Familiales

D. B.	8- 6-44	J. O. T.	13- 6-44	Décret de base sur l'Organisation des A. F. et ses modifications successives.
D. B.	12-10-44	J. O. T.	20-10-44	
D. B.	9- 7-45	J. O. T.	17- 7-45	
D. B.	10- 4-47	J. O. T.	15- 4-47	
D. B.	25- 7-47	J. O. T.	26- 7-47	
D. B.	18- 9-47	J. O. T.	20- 9-47	
D. B.	27- 5-48	J. O. T.	28- 5-48	
D. B.	29- 7-49	J. O. T.	3- 8-48	
D. B.	9- 2-50	J. O. T.	14- 2-50	
D. B.	30- 3-50	J. O. T.	30- 3-50	
D. B.	15-11-51	J. O. T.	20-11-51	Décret maintenant sous certaines conditions le droit aux A. F. pour enfants ayant avant 21 ans servi dans les armées françaises ou Alliées.
D. B.	1-11-45	J. O. T.	9-11-45	
D. B.	1-11-45	J. O. T.	9-11-45	Décret relatif au recouvrement des créances des caisses d'Allocations.
D. B.	1-11-45	J. O. T.	9-11-45	
D. B.	22-11-45	J. O. T.	27-11-45	Décret étendant le régime des A. F. au personnel des usines à huiles dépendant d'exploitations agricoles pendant la campagne.
D. B.	22-11-45	J. O. T.	27-11-45	
Pris en application de l'art. 7, § 2, D.B. du 8-6-44.	A.	20-10-44	J.O.T. 24-10-44	Arrêtés fixant le taux d'allocation par enfant en pourcentage de la rémunération et fixant le montant de la rémunération au-delà de laquelle l'allocation est uniforme.
	A.	10- 1-46	J.O.T. 18- 1-46	
	A.	16- 7-46	J.O.T. 20- 9-46	
	A.	10- 4-47	J.O.T. 15- 4-47	
	A.	28- 5-48	J.O.T. 28- 5-48	
	A.	25-10-48	J.O.T. 2-11-48	
	A.	31- 3-50	J.O.T. 31- 3-50	
	A.	16- 1-51	J.O.T. 19- 1-51	
	A.	7- 5-51	J.O.T. 8- 5-51	
	A.	21-11-51	J.O.T. 23-11-51	

En application de l'article 3 du D.B. du 9-7-1945	{	A. 26- 7-45	J.O.T. 3- 8-45	} Fixant le montant des A.F. dues pour les enfants de salarié ou accidenté du travail antérieurement au 1 ^{er} juillet 1944.
		A. 10- 1-46	J.O.T. 18- 1-46	
		A. 8- 7-47	J.O.T. 15- 7-47	
		A. 28- 4-48	J.O.T. 28- 5-48	
		A. 25-11-48	J.O.T. 2-11-48	
		A. 31- 3-50	J.O.T. 31- 3-50	
		A. 16- 1-51	J.O.T. 19- 1-51	
		A. 7- 5-51	J.O.T. 8- 5-51	
		A. 21-11-51	J.O.T. 23-11-51	

En application de l'art. 28 du D. B. du 8-6-44	{	A. 29-12-44	J.O.T. 2- 1-45	} Arrêté fixant les conditions d'agrément des candidats aux fonctions de contrô- leurs des Caisses.

En application de l'art. 2 du D. B. du 8-6-44	{	A. 29-12-44	J.O.T. 2- 1-45	} Arrêtés portant agrément de trois caisses de com- pensation et publication de leurs statuts respec- tifs.
		A. 29-12-44	J.O.T. 2- 1-45	
		A. 23- 4-45	J.O.T. 27- 4-45	
		A. 17-12-45	J.O.T. 21-12-45	
		A. 17-12-45	J.O.T. 21-12-45	
		A. 17-12-45	J.O.T. 21-12-45	
		A. 19- 7-46	J.O.T. 26- 7-46	
		A. 6- 8-46	J.O.T. 30- 8-46	
		A. 6- 2-47	J.O.T. 14- 2-47	
		A. 6- 1-51	J.O.T. 9- 1-51	
		A. 27-11-51	J.O.T. 30-11-51	

En application de l'art. 1 du D. B. du 8-6-44	{	A. 1- 6-45	J.O.T. 8- 6-45	} Articles étendant au per- sonnel auxiliaire tempo- raire des Cies de Che- mins de fer le régime d'A.F. existant pour le personnel auxiliaire per- manent et arrêtés inté- ressant le personnel des services concédés.
		A. 8- 1-53	J.O.T. 13- 1-53	

BIBLIOGRAPHIE

I. — RECUEILS LEGISLATIFS

- Journal Officiel Français (J.O.F.).
- Journal Officiel Tunisien (J.O.T.).
- Journal Officiel de l'Algérie (J.O.A.).
- Bulletin Officiel du Maroc (B.O.M.).

II. — PERIODIQUES

- La Revue d'Economie Politique.
- La Revue Française du Travail.
- La Revue Internationale du Travail.
- Droit Social, et son supplément : « Sécurité Sociale et Prestations Familiales », et la Revue « Population ».
- Annuaire Statistique de la Tunisie.
- Bulletin du Service Tunisien des Statistiques.
- Supplément Mensuel des Statistiques Tunisiennes.
- Bulletin Economique et Social de la Tunisie.
- Bulletin de la Confédération Générale du Commerce et de l'Industrie de Tunisie.
- « Journal des Tribunaux Français en Tunisie ».
- Revue Tunisienne de Droit
- La Tunisie Judiciaire.
- Le Courrier Financier de Tunisie.
- « Ibla », Revue de l'Institut des Belles Lettres Arabes.
- Annuaire Statistique de l'Algérie.
- Revue de la Région Economique d'Algérie.
- Problèmes Economiques, Sociaux, Culturels des Familles Algériennes (publié par le Centre Algérien de Documentation et d'Action Familiale).
- Annuaire Statistique de la Zone Française du Maroc.
- Rapports Annuels du Conseil d'Administration de la Caisse d'Aide Sociale.
- La Conjoncture Economique Marocaine.
- Bulletin d'Information du Maroc.

III. — OUVRAGES ET DOCUMENTATION GENERALE

- Jurisclasseur « Sécurité Sociale » : V° « Prestation Familiale, le Guide des Prestations Familiales ». Edt. par l'Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales.
- « Traité de Droit du Travail », de Durand et Joussand (Edit. 1950), Titre II, p. 682 et suivantes.
- « Traité de Droit des Accidents du Travail et des Maladies Professionnelles, de Rouaste et Givord, N° 199-200.
- Encyclopédie Mensuelle d'Outre-Mer: numéro spécial consacré à la « Tunisie 53 ».
- Les Allocations Familiales en Algérie.

IV. — THESES ET OUVRAGES DE FONDS

A Métropolitains :

- Alvin Louis : « Salaire et Sécurité Sociale » 1947, Presse Universitaire.
- Bonvoisin C. et Maignan G. : « Allocations Familiales et Caisses de Compensation » Sirey 1930.
- Chevalier Louis : « Le Problème Démographique Nord-Africain », Travaux et Documents, Cahier 6, Institut National d'Etude Démographique.
- Douhet R. : « L'Evolution des Allocations », thèse Paris 1943.
- Drago : « La Crise de la notion d'Etablissement Public », These Paris 1950 (Edit. Pedone).
- Heller Y. : « Les Caisses de Compensation d'Allocations Familiales depuis la loi du 11 mars 1932 ». Librairie Technique et Economique, Paris 1937.
- Mazas P. : « Le Fondement de l'Obligation aux Allocations Familiales », thèse Paris 1936.
- Pinte J. : « Les Allocations Familiales », Thèse Lille 1935.
- Rhein Roger : « Les Allocations Familiales Obligatoires », Sirey 1934.
- Vernhes M. : « Les Allocations Familiales », Thèse Aix 1938.
- Vilaye P. : « Le Complément Familial de Salaire », Thèse Paris 1946.

B Nord-Africains :

- Bousquet G. B. : « Le Droit Musulman par les Textes ».
- Debon : « Coutumes Tunisiennes et Notions Elémentaires de Droit Musulman », Imp. Aloccio, Tunis.
- Devaux P. : « Les Allocations Familiales en Tunisie », Etab. Bonici, Tunis.
- Dulout F. : « Traité de Droit Musulman et Algérien ».
- Gaudiani D. et Thiaucourt P. : « La Tunisie : Législation, Gouvernement, Administration ».
- Lépidi J. : « Les problèmes économiques et sociaux de l'Afrique du Nord ». Cours à l'Ecole Tunisienne d'Administration.
- Romieu : « Précis de Législation Marocaine du Travail ».
- Tibi S. : « Le Statut personnel des Israélites et spécialement des Israéliés Tunisiens ».

IV. — ARTICLES

A) Métropolitains :

- Aloin Louis : « La Réforme de la Sécurité Sociale : Le Salaire Total », Revue Politique et Parlementaire, mai 1951.
- Besson E. : « La Responsabilité Civile des Employeurs qui ne se conforment pas à la loi sur les Assurances Sociales ». D. H. 1932, Chron. p. 85.
- Cruche P. : « Du rapport de dépendance, élément constitutif du Contrat de Travail », Revue Critique 1913 p. 412.
« La définition du salarié et le critérium de la dépendance économique », D. H. 1932, Chron. p. 101.
- Dèbre M. : « Les récents progrès de la législation artisanale », D.H. 1937, Chron. p. 37 (V. aussi note au D.H. 1934, III p. 63 et commentaires D.H. 1934 IV p. 390).
- Doublet : « Sécurité Sociale et Prestations Familiales », Droit Social T. XXXII.
- Durand P. : « Les Allocations Familiales et Allocations de Salaire Unique » Droit Social T. XI.

- Laroque P. : « Famille et Sécurité Sociale », Revue Française du Travail 1947 p. 829.
- Lebel R. : « Les Prestations Familiales », Bulletin de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale.
- Perraud-Charpentier : « Existe-t-il un critère général pour l'assujettissement aux lois sociales ? » Gaz. Pal. 1944 II Doc. p. 34.
« Les diverses juridictions compétentes en matières de Sécurité Sociale », Gaz. Pal. 1948 II Doct. p. 6.
« Les Prestations Familiales », le Journal des Notaires 1948 p. 645.
- Rodière R. : « Pour qui les Allocations Familiales sont-elles dues ? », D. H. 1939 Chron. p. 25.
« Les fondements et les sources des Allocations Familiales », D.H. 1946, Chron. p. 73.
« Les prestations familiales », D. H. 1947 Chron. p. 57.
- Rouast : « La Notion de Contrat de Travail et la Loi sur les Assurances Sociales », Sem. Jur. 1929 p. 329.
- Sauvy Alfred : « Le vieillissement de la population et la Sécurité Sociale », Revue Française du Travail, Juin 1946.
- Savatier R. : « Vers la Socialisation du Contrat de Louage d'Industrie », D. H. 1934, Chron. p. 37.
« L'Affectation des Allocations Familiales » J. C. P. 1941, 1.227.
- Sumien A. : « La réorganisation du Contentieux de la Sécurité Sociale », Gaz. Pal. 1947 I Doct. p. 19.
- Waline M. : « Vicissitudes Récentes de la Notion de Service Public », Revue Administrative 1948 n° 5, p. 23.

B) Tunisiens :

- Barre R. : « La conjoncture Economique », Revue Tunisienne de Droit N° 1 p. 33.
- Dornier P. : « Point de vue sur les Allocations Familiales Agricoles en Tunisie », Ibla, 4^{me} trim. 1952.
- Marnata R. : « Activité Professionnelle et Démographique en Tunisie », Bull. de la Conféd. Génér. du Comm. et de l'Indust. de Tunisie 1954 N° 44.
- Lepidi : « Démographie et Equilibre Economique », Bull. de la Conféd. Génér. du Comm. et de l'Indust. de Tunisie 1953, n° 46 p. 509.
- Miquel C. : « Pression Démographique et Ressources en Tunisie », Bull. de la Conféd. Génér. du Comm. et de l'Indust. de Tunisie de 1953 n° 44.

Parus dans le Bulletin Economique et Social de la Tunisie, les articles suivants :

- Bebon A. : « Le rajustement des Salaires » B.E.S.T. Février 1951.
« Les Salaires et les Prix, les décrets du 18 octobre 1951 », B.E.S.T. Novembre 1951 p. 59.
« Formation et développement de la Législation Tunisienne du Travail » B.E.S.T., N° 75 p. 78.
- David : « L'Evolution de la Situation Sanitaire et Démographique de la Ville de Tunis de 1947 à 1950 inclus ». B.E.S.T. Novembre 1951.
- Descous E. : « Note sur le Recensement des Industries Diverses » B.E.S.T., Août 1950.
- Haouat H. : « La Législation Sociale Agricole et les particularités du milieu rural en Tunisie » B.E.S.T., Mai 1951.

- Lépidi J. : « Evolution de la Situation Economique en Tunisie » B.E.S.T., Sept. 1947.
 - « Le Mouvement des Prix » B.E.S.T. Juillet 1949.
 - « Evolution Comparée des Prix en Afrique du Nord et en France durant l'année 1949 » B.E.S.T. Décembre 1949.
 - « Tunis dans la Démographie Tunisienne » B.E.S.T. Juin 1951.
 - « Le Commerce Extérieur en 1951 » B.E.S.T. Janvier 1952.
 - « Aperçu sur l'Economie Tunisienne en 1951 » B.E.S.T. Mars 1952.
 - « Réflexions sur l'Industrialisation de la Tunisie » B.E.S.T. Avril 1952.
 - « Quelques aspects du niveau de vie en Tunisie » B.E.S.T. N° 73 p. 20.
 - « Regard sur l'économie tunisienne en 1952 » B.E.S.T. N° 74 p. 20.
- Nakasch V. : « Caractéristiques démographiques de la population de la Régence » B.E.S.T. N° 78 p. 81.
- Nivollet A. : « Vers une définition légale de l'artisan en Tunisie » B.E.S.T. Avril 1951 et Juillet 1951.
- Roch J. Uzan et David : « Enquêtes Alimentaires en Tunisie » B.E.S.T. Juillet et Août 1952.

Sans nom d'auteur :

- « Salaire et Prix » B.E.S.T. Septembre 1946.
 - « Aperçu Démographique de la Tunisie » B.E.S.T. Novembre 1946 p. 148.
 - « Evolution de la Situation Economique en Tunisie » B.E.S.T. Juillet 1947 p. 7.
 - « Le Régime et le Niveau du Salaire dans l'Industrie et le Commerce depuis 1939 » B.E.S.T. Février 1948.
 - « Evolution des Caisses Tunisiennes de Compensation d'Allocations Familiales » B.E.S.T. Avril 1948 p. 6.
-

ADDENDUM

Décret du 18 Février 1954 modifiant et complétant le Décret du 8 Juin 1944 sur le régime des Allocations Familiales.

Lorsque le décret du 18 Février 1954 a été promulgué, cet ouvrage sur les allocations familiales était déjà en impression. Il n'a donc pas été possible d'en remanier le texte pour tenir compte des modifications entraînées par ces dernières dispositions législatives.

Du moins convient-il d'en faire ici une analyse rapide et de mettre en relief l'esprit qui paraît en avoir inspiré la rédaction.

Une première observation doit être faite : Rien n'est modifié quant aux droits et obligations des adhérents des Caisses, ni quant à ceux des attributaires, allocataires et enfants bénéficiaires. Leurs rapports avec les organismes de compensation restent les mêmes.

Seules les Caisses sont intéressées par ces retouches des derniers décrets tant en ce qui concerne les conditions de leur création que celles de leurs rapports avec l'Administration.

Tout d'abord le Ministre du Travail est substitué au Secrétaire Général du Protectorat dans plusieurs des attributaires qui revenaient jusque-là à celui-ci.

C'est ainsi que si le salaire de base servant au calcul des allocations familiales comporte des avantages en nature ou des sommes remises volontairement à titre de gratification par la clientèle de l'employeur, ces avantages et sommes font l'objet d'une évaluation forfaitaire déterminée par la Caisse de Compensation et approuvée maintenant par le Ministre du Travail au lieu du Secrétaire Général.

C'est ainsi également que lorsque des difficultés se produiront dans l'appréciation de l'activité principale d'un employeur en vue de fixer la Caisse qualifiée pour recevoir son adhésion, ces difficultés seront tranchées dorénavant par le Ministre du Travail.

C'est lui encore qui est substitué au Secrétaire Général du Gouvernement, aux côtés des intéressés pour demander aux Caisses le versement des allocations familiales lorsqu'un employeur autorisé à la faire directement est défaillant.

C'est à lui que les demandes d'agréments doivent dorénavant être adressées par tout organisme qui souhaiterait se constituer en caisse de compensation.

Enfin le contrôle des Caisses qui incombait jusque-là au Secrétaire Général revient maintenant au Ministre du Travail.

Et c'est ici qu'il convient de mettre en relief un deuxième aspect des dernières réformes, celui qui leur imprime son cachet particulier et qui est révélateur d'une tendance nouvelle.

Ce contrôle des Caisses en effet ne passe pas seulement de main : il est complété non pas tant dans son objet et son esprit que dans les moyens mis à sa disposition.

Nous avons eu l'occasion d'attirer l'attention au cours de cet ouvrage sur le caractère assez platonique qu'avait en effet jusque-là le contrôle administratif car si le décret le prévoyait il ne prévoyait guère de sanction efficace de ce contrôle ni même le moyen de le mettre en œuvre. La seule sanction étant le retrait d'agrément dans des cas d'ailleurs limitativement énumérés, il apparaissait que la gravité même de la mesure envisagée dépassait le champ d'application de toute action possible. Les mesures prises aujourd'hui sont dans ce domaine de deux sortes :

1^o) D'abord un article 18 bis prévoit que dorénavant les modifications aux statuts et aux règlements intérieurs ne prennent effet qu'à compter de leur agrément alors que jusque-là les caisses étaient simplement tenues d'en aviser l'Administration, obligation d'ailleurs dont l'inobservation n'était pas sanctionnée. Cette modification est d'une indiscutable logique du moment que les statuts étaient soumis à agrément il était normal que leurs modifications y soient également soumises.

Dans le même esprit l'article 19 nouveau prévoit que faute par les Caisses d'aviser le Ministre du Travail dans le délai d'un mois de tout changement dans la composition du conseil d'administration et du bureau s'il en existe, ces changements seront réputés nuls. Si jusque-là le texte antérieur visait bien la même obligation il ne l'assortissait d'aucune sanction.

2^o) En second lieu l'article 29 nouveau et l'adjonction d'un article 29 bis établissent un contrôle « permanent » des Caisses.

Le contrôle permanent de la gestion générale des Caisses et notamment de la manière dont elles remplissent leurs obligations tant à l'égard de l'Administration que vis-à-vis des adhérents et des allocataires incombe au Ministre du Travail **qui désigne à cet effet un fonctionnaire placé sous son autorité**. Le contrôle permanent de la gestion financière est confié au Directeur des Finances **qui désigne de son côté un fonctionnaire placé sous son autorité**.

Sans doute ces contrôles étaient déjà en puissance dans l'ancien article 29 et la rédaction nouvelle comme l'indication de fonctionnaires spécialement chargés de ce contrôle ne modifient pas vraiment le fond même des choses et sont simplement significatifs de l'intention de l'Administration d'affirmer sa tutelle et de s'intéresser de plus près à la gestion des allocations familiales.

Mais là où cette intention prend un aspect nouveau essentiel c'est dans les dispositions donnant pouvoir au Ministre du Travail lorsque les justifications d'une décision prise par une caisse à l'égard d'un employeur assujéti ou d'un allocataire ne seront pas fournies ou jugées suffisantes, **de requérir ladite caisse de rapporter cette décision ou de la réformer dans le sens qu'il indiquera**. (Art. 29 § 2).

Ainsi le contrôle trouve ici sa sanction qui peut à chaque instant permettre de redresser les erreurs d'appréciation des caisses dans leurs rapports avec les adhérents et les allocataires.

Mais le pas franchi dépasse encore singulièrement cette observation déjà importante. Car il faut en effet y prendre garde : ce que prévoit le texte ce n'est plus un simple acte de tutelle administrative, un simple contrôle, c'est un pouvoir de réquisition substituant à la décision de l'organisme intéressé celle de l'Administration. Nous avons eu l'occasion à propos de la nature juridique des caisses de laisser entendre à combien d'égards celles-ci pouvaient apparaître comme des établissements publics (Titre II Chapitre III). Nous avons cependant admis dans le cadre de la jurisprudence du Conseil d'Etat (Arrêt Montpeurt, Arrêt Dr Bouguen) qu'il fallait plus justement y voir des personnes morales de droit privé

chargées d'un service public d'un caractère nouveau. Il est évident que le § 2 de l'article 29 par lequel l'Administration n'affirme plus seulement sa tutelle par un contrôle mais par le droit de s'ingérer dans la gestion des caisses est d'importance quant aux aspects de droit public qui caractérisent la nature de ces établissements.

Cependant nous ne pensons pas qu'il faille pour cela dire qu'ils sont devenus établissements publics : la volonté du législateur n'a manifestement pas été d'ailleurs en ce sens. Il a seulement sans doute tenté d'éviter la création de la surcompensation qui lui est apparue comme une réforme trop profonde. Il a voulu y suppléer simplement par des mesures de contrôle direct et qu'il a sans doute jugé susceptible de plus de souplesse, d'une adaptation plus nuancée. Mais nous persistons pour notre part à considérer qu'il faudra tôt ou tard en venir à la surcompensation telle qu'elle existe aussi bien en France que dans le reste de l'Afrique du Nord.

En terminant disons que ces mesures ne vaudront bien entendu que par l'intelligence de leur application. Elles peuvent rester lettre morte : elles peuvent au contraire permettre des interventions tracassières, inutiles ou malheureuses. Entre ces deux extrêmes, il faut penser que le Ministre du Travail saura, en en usant avec sagesse, en faire un outil heureux de coordination et de meilleure action sociale.

TABLE ALPHABETIQUE

	Pages
Accident du travail.....	46 - 60
Administrateur délégué	44
Adoption	52 - 132
Agent de l'Etat, des Municipalités et des Etablissements Pu- blics	28
Agrément des Caisses.....	96 - 139 - 220
Algérie	217
Agriculture	24
Allocataire	57
Allocation :	59
Taux	61 - 62
Caractère alimentaire	53
Nature	65
Amende	123
Apprenti	18 - 37 - 53
Armateur	21
Artisan	26
Ascendants	51
Attributaire	42 s.
Auxiliaire familial.....	18
Avantages en nature.....	27
Bénéficiaire	50 - 55
Caisse d'allocations :	
forme	96
conditions	90
agrément portée	97 - 139 - 145
association déclarée.....	90 - 207
tutelle	98
nature	141
nationalité	154
Caissacabato	88 - 89 - 91 - 98
Charge :	
d'enfant	48
justifications des charges.....	129
Cicaftu	88 - 89 - 91 - 98
Cohabitation (de l'allocataire et du bénéficiaire).....	48
Collatéraux	51
Collégiens	48
Compensation :	
caractère obligatoire.....	81
mécanisme	101

	Pages
Compétence	79 n. 1 - 123 n. 3 125 - 148 - 154
Comptabilité commerciale.....	119 - 186
Concierge	24
Condamnation pour ivresse.....	57
Congé de naissance et des jeunes travailleurs.....	103
Contrat à la part.....	22
— d'entreprise	43
— de société.....	44
de travail.....	16 - 43 - 128
— entre époux.....	44
Contrôle	116 - 134
Contrôleurs	116
Coopérative	25
Cotisation :	
Calcul	38
Taux	39
Cumul	45 - 47 - 71
Décès :	
des parents.....	51 - 52
de l'attributaire.....	46 - 60
Déclarations patronales	110
Détenus	37
Directeur Général de Société de capitaux.....	44
Domestique	24
Domages-intérêts	124
Dépendance économique	16
Ecole coranique moderne.....	23
Emploi habituel.....	19 - 37
Enfants infirmes ou incurables.....	55
Enfant naturel.....	52 - 131
Enfant recueilli.....	52
Enseignement :	
primaire	53
secondaire, supérieur, technique et professionnel...	54
par correspondance.....	54
Entreprise concédée.....	29
Epoux	44
Etablissement Public.....	141
Etablissement d'Utilité Publique.....	141
Etat civil.....	134
Etat de liquidation.....	114, 120 s., 148
Etudiant	48
Femme salariée (accouchement).....	47
Fille au foyer.....	54
Fonctionnaire	28
Gens de maison.....	24
Grands-parents	51
Gratifications	35 - 36

	Pages
Habituel (emploi)	19 - 37
Internes des grandes écoles.....	48
Internés	37
Jeunes travailleurs (congé des).....	103
Justifications des droits de l'allocataire.....	111 - 128
— des déclarations patronales.....	113
Main-d'œuvre militaire	37
Maladie	
de l'attributaire.....	47 - 61
du bénéficiaire.....	55
Mandat	44
Mariage musulman	131 - 184
Maroc	225
Minallo	88 - 91 - 98
Mode de recouvrement.....	120
Mort :	
des parents.....	51 - 52
de l'attributaire.....	46 - 60
Nationalité (des caisses).....	154
Obligations :	
des caisses.....	90 s. - 109 - 133
des adhérents.....	110
des attributaires et allocataires.....	128
Œuvres sociales.....	199
Orphelin	51
Pêche	21
Personne morale de droit public.....	28
Personnalité civile des caisses.....	90 - 137
Pilotin	49
Pourboire	36
Prescription	64
Président de conseil d'administration.....	44
Prisonnier de guerre.....	37
Prix de revient.....	166
Professions libérales.....	23
Pupille	52 - 131 - 132
Radiation	81 - 126
Régie (salariés travaillant en).....	29
Réparation civile.....	124
Représentant de commerce.....	44
Résidence	29 - 56
Salaire :	
(nécessité d'un)	17
définition	67
(éléments du).....	35
Salarié (définition)	16
Salines	25 - 73
Sanctions des obligations des adhérents.....	122
des attributaires.....	134

	Pages
S.A.R.L. (gérant de).....	44
Société (Directeur, Administrateur, Président du conseil d'ad- ministration, etc...)	44
Stipulation pour autrui.	17
Subordination juridique.....	16
Surcompensation	106 - 122
Tacheron	43
Taxation d'office.....	114 s, 120 s, 146, 148
Travail effectif.....	129
Travailleur :	
à domicile.....	43
indépendant	24
Tutelle	52 - 131 - 132
Tutelle administrative.....	98
Usine à huile.....	22

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	7

**

TITRE I : L'Institution des Allocations Familiales.....	13
Chap. I : Les Allocations, Qui les doit ? Sous quelle forme ?	14
Section I) Qui doit les Allocations ? Les assujettis ?	15
I. — Le Régime de Droit Commun.....	15
II. — Les Régimes d'exception.....	29
Section II) Ce qui est dû par les assujettis : les cotisations...	34
I. — L'assiette de la cotisation.....	35
II. — Le calcul de la cotisation.....	38
Chap. II : Pour qui sont instituées les allocations ?	41
Section I) Qui a droit aux Allocations ? Les allocataires....	42
Section II) Qui ouvre droit aux allocations ? Les bénéficiaires.	50
Section III) Qui perçoit les allocations ? Les allocataires....	57
Chap. III : La prestation d'allocations familiales.....	59
Section I) En quoi consistent les allocations ?	60
Section II) La nature juridique des allocations.....	65

**

TITRE II : L'Institution de la Compensation.....	80
Chap. I : L'Organisation des Caisses de Compensation.....	85
Section I) Forme Juridique des Caisses.....	86
Section II) Conditions imposées	90
Section III) L'agrément et la tutelle administrative.....	96
Section IV) Le mécanisme de la Compensation.....	101
Appendice : La surcompensation.....	106
Chap. II : Le fonctionnement des caisses de compensation.....	108
Section I) Relation des Caisses avec les adhérents.....	109
I. — Obligations réciproques	109
II. — Contrôle	116
III. — Modes de recouvrement.....	120
IV. — Sanctions	122

Section II) Relations des caisses avec les attributaires et alloc.	128
I. — Obligations des attributaires et allocataires...	128
II. — Obligations des caisses.....	133
III. — Contrôle et sanctions.....	134
Chap. III : Aspects juridiques des Caisses.....	136
Section I) Forme juridique	137
Section II) Nature juridique	141
I. — Rappel de principes généraux.....	141
II. — Caractéristiques des Caisses en Tunisie.....	145
Section III) Nationalité des Caisses, Compétence.....	154
**	
TITRE III : L'institution au contact des réalités : appréciation, critique comparée	163
Chap. I : Le cadre des réalités économiques et sociales.....	165
Section I) Les données théoriques qui régissent les A. F....	166
Section II) Les données pratiques de la situation tunisienne..	172
I. — Etat économique et professionnel.....	172
II. — Etat démographique	175
III. — Etat familial	178
IV. — Etat de l'organisation du pays.....	184
V. — Le sens des disciplines nécessaires.....	187
Chap. II : Les résultats, appréciations critiques.....	189
Section I) Les résultats	190
Section II) Appréciation d'ensemble	200
Chap. III : Appréciation comparée.....	209
Section I) Comparaison avec le système français.....	210
Section I) Comparaison avec le système algérien.....	217
Sectoin III) Comparaison avec le système marocain.....	225
TABLEAU SYNOPTIQUE	232
CONCLUSION	241
PIECE ANNEXE	245
BIBLIOGRAPHIE	247
ADDENDUM	251
TABLE ALPHABETIQUE.....	255

